Bürgerrechte & Polizei

Cilip 118/119
Juni 2019

Innere Sicherheit & Soziale Bewegungen

**Wandlung und Kontinuität:
Vier Jahrzehnte Kritik der „Inneren Sicherheit“**

Impressum

Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Herausgeber: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.
Verlag: Verlag CILIP GbR, c/o Juristische Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin
Redaktion, Gestaltung + Satz: Heiner Busch (verantw.), Dirk Burczyk, Benjamin Derin, Tom Jennissen, Jenny Künkel, Christian Meyer, Matthias Monroy, Norbert Pütter, Christian Schröder, Eric Töpfer, Friederike Wegner
Titelbild: Protest gegen Volkszählung (1987), Peter Homann/ Umbruch Bildarchiv
Übersetzungen: Benjamin Derin
Druck: trigger.medien.gmbh, Berlin
Gedruckt mit freundlicher Unterstützung durch das Netzwerk Selbsthilfe e.V. und die Sebastian Cobler Stiftung für Bürgerrechte
Berlin, Juni 2019

Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse: Persönlich haftende GesellschafterInnen: Heiner Busch, freiberuflicher Journalist, Bern; Martina Kant, Wissenschaftliche Referentin, Berlin; Udo Kauß, Rechtsanwalt, Freiburg; Wolf-Dieter Narr, em. Professor, Berlin; Eric Töpfer, Wissenschaftlicher Angestellter, Berlin; Jan Wörlein, Promovend, Paris

Redaktion & Vertrieb: Verlag CILIP c/o Juristische Fakultät · Humboldt-Universität zu Berlin · Unter den Linden 6 · 10099 Berlin
E-Mail: vertrieb@cilip.de · www.cilip.de
Zuschriften an die Redaktion bitte an: info@cilip.de

Bankverbindung: Verlag CILIP · Bank für Sozialwirtschaft · BLZ: 100 205 00
Konto: 3076800 · IBAN: DE81 1002 0500 0003 0768 00
SWIFT-/BIC-Code: BFSWDE33BER

Preise
Personen: Einzelpreis: 20,– Euro (Doppelheft)· Jahresabo (3 Hefte): 25,– Euro
Institutionen: Einzelpreis: 15,– Euro · Jahresabo: 45,– Euro
Jahresabo zum Soli-Preis: 30,– Euro · Großer Soli-Preis: 50,– Euro
Alle Preise inkl. Porto im Inland · Auslandsporto pro Heft: 3,70 Euro
Das Abonnement verlängert sich automatisch um jeweils ein weiteres Jahr, wenn nicht bis 30.11. des Jahres gekündigt wird.

ISSN 0932-5409
Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 118/119 (Juni 2019)
Alle Rechte bei den AutorInnen

Redaktionsmitteilung

Martin Lemke war im Jahre 2005 Vorsitzender der Holtfort-Stiftung, die der CILIP-Redaktion damals ihren Preis verlieh. Lemke machte uns das wohl größte Lob, das man einer linken Zeitschrift machen kann: Schon als Student habe er CILIP abonniert und „die Zeitschrift als Quelle regelrecht ausgeplündert, um Thesen und Polemiken in Flugblättern und Aufrufen mit Fakten, wissenschaftlichen Argumenten und konkreten Zahlen zu untermauern." An Ostern 2019 ist der politische Strafverteidiger aus Hamburg nach längerer Krankheit gestorben. An unserer Konferenz zum 40jährigen Bestehen von CILIP konnte er nicht mehr teilnehmen. Die Beiträge und Debatten hätten ihm sicher zugesagt.

*Unter dem Motto „Innere Sicherheit und soziale Bewegungen" diskutierten am 7./8. Dezember letzten Jahres rund 200 Personen über eine breite Palette von Themen – über das Polizieren der Armut und die politische Ökonomie der Inneren Sicherheit, über institutionellen Rassismus und über das EU-Grenzregime, über Demos und Ausnahmezustände, über digitale Kontrolle durch die und über die demokratische Kontrolle der „Sicherheitsbehörden". Dieses Doppelheft kann nicht sämtliche Themen der Konferenz abdecken, wir hoffen jedoch, dass die Leser*innen vieles darin finden, was sie wie seinerzeit Martin Lemke für Flugblätter, Aufrufe und weitere Diskussionen plündern können.*

An dieser Stelle sei noch einmal den Organisationen gedankt, die die Konferenz und den Druck dieses Heftes unterstützten: dem akj Berlin, dem Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein, dem Verein der Linksfraktion im Bundestag, der Rosa-Luxemburg- und der Sebastian Cobler-Stiftung, dem Netzwerk-Selbsthilfe und der Humboldt-Initiative. Unser Dank gilt aber auch Carlotta, Chrissi, Käthe, Lisa, Emil, Jörn, Olaf und allen andern, die sich an diesen beiden Tagen für uns abgerackert haben.

***

Die nächste Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei/CILIP wird sich im Schwerpunkt mit dem Zoll befassen.
(Heiner Busch)

Inhalt

Schwerpunkt: 40 Jahre CILIP

4 **Wandlung und Kontinuität: Vier Jahrzehnte Kritik der „Inneren Sicherheit“**
Norbert Pütter

17 **Sicherheit, Prävention und Polizei: Der Wandel der Inneren Sicherheit und die Bürgerrechte**
Tobias Singelnstein

25 **Bürgerrechte in Bewegung: Demokratie auf der Straße verteidigen**
Elke Steven

33 **Überwachen & Ausschließen: Neoliberalismus und unkontrollierte Strafgewalt**
Helga Cremer-Schäfer

46 **Die Lage im Lager: Leerstellen zur Arbeit im Sicherheitsgewerbe**
Volker Eick

52 **Polizieren der Armen: Polizei an den Rändern der Gesellschaft**
Norbert Pütter

63 **Am „Tagelöhnermarkt“: Rassismus und Versicherheitlichung des Sozialen**
Lisa Riedner

71 **EU-Grenzregime im Mittelmeer: Gnadenakte und kalkuliertes Sterbenlassen**
Britta Rabe

79 **(Un-)Recht an der Grenze: Menschenrechtliche Interventionen gegen Push-Backs**
Carsten Gericke und Vera Wriedt

87 **Automatisierte Identitätsüberprüfung: Computer urteilen über Geflüchtete**
Anna Biselli

94 **Was können wir wissen? Wissensproduktion und -verwaltung in der Polizei**
Stephanie Schmidt

102 **Wissen über rassistische Polizeigewalt: Es ist nicht passiert, solange niemand darüber spricht**
Johanna Mohrfeldt und Schoreh Golian (Kampagne für die Opfer rassistischer Polizeigewalt)

110 **Racial Profiling in Deutschland: Keine Frage individuellen Fehlverhaltens**
Bafta Sarbo

115 **Eine Zensur findet doch statt: Zum Verbot von linksunten.indymedia.org**
Angela Furmaniak und Kristin Pietrzyk

121 **Notstand und soziale Bewegungen: der Ausnahmezustand in Frankreich 2015-17**
Fabien Jobard

134 **Inszenierung des Ausnahmezustands beim G20-Gipfel in Hamburg: Interview mit Peter Ullrich und *aze**
Christian Meyer

142 **Sand im Getriebe: Kämpfe um das und mit dem Versammlungsrecht**
Michael Plöse

150 **Kontrolle von Polizeihandeln: Schwierige Wege**
Anna Luczak

159 **Europäischer Polizeikongress 2019: Kommodifizierung von Sicherheit**
Stephanie Schmidt und Roman Thurn

Rubriken

166 **Inland aktuell**

171 **Meldungen aus Europa**

176 **Literatur & Aus dem Netz**

185 **Summaries**

191 **Mitarbeiter*innen dieser Ausgabe**

Wandlungen und Kontinuitäten

Vier Jahrzehnte Kritik der „Inneren Sicherheit“

von Norbert Pütter

„Innere Sicherheit“ zu versprechen, das ist in Deutschland gleichbedeutend mit einem Angriff auf die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern. Anders als durch den Eingriff in und den Abbau von Grundrechten scheint „Sicherheit“ nicht herstellbar. Je hilfloser die Politik gegenüber gesellschaftlichen Problemen ist, desto intensiver forciert sie den Ausbau des kontrollierend-strafenden Staates. Und desto wichtiger ist bürgerrechtliche Beobachtung als Voraussetzung des Widerstands.

Im März 1978 erschien die „Nummer 0“ von CILIP, dem „news-letter on civil liberties and police development“. Unter der Überschrift „Wozu ein Informationsdienst zur Polizeientwicklung“ wird im Editorial auf die Gefahr hingewiesen, dass – verglichen mit dem Militär – die „Polizei-Entwicklung über Gebühr verharmlost wird“. „Veränderungen der liberalen Demokratie, die durch den Funktionswandel der Polizei und ihre veränderten Instrumente bewirkt werden können oder schon bewirkt worden sind, fallen nicht auf.“ Der Informationsdienst wolle eine „kritische Öffentlichkeit herstellen“, denn „alles, was angesichts beobachtbarer Tendenzen getan werden kann, um rechtsstaatliche Verfahren bezogen auf die Substanz der Grund- und Menschenrechte zu verteidigen bzw. ihre Gefährdung zu dokumentieren, sollte man versuchen.“[1]

Um die Gründung von Cilip nachvollziehen zu können, muss man sich die Bundesrepublik in den 1970er Jahren in Erinnerung rufen. Cilip-Gründer haben 1977 vom „Jahrzehnt der Inneren Sicherheit“ gespro-

1 Wozu ein Informationsdienst zur Polizeientwicklung, in: Bürgerrechte & Polizei/Cilip Nr. 0 (März 1978), S. 1-6 (1, 4, 5). Im Folgenden werden nur exemplarische Hinweise auf Veröffentlichungen gegeben. Die Inhalte von Cilip sind über die Suchfunktion der Homepage leicht auffindbar: www.cilip.de

chen:[2] Offiziell eingeläutet hatte dieses Jahrzehnt die Innenministerkonferenz (IMK) mit ihrem „Programm Innere Sicherheit“. Das Programm etablierte das Politikfeld „innere Sicherheit“. Es leitete die umfassende Modernisierung der Polizeiapparate und – wie man heute sagen würde – der inneren Sicherheitsarchitektur ein.

Das Jahrzehnt war innenpolitisch von den Folgen von „68“ bestimmt. Das programmatische Angebot „Mehr Demokratie wagen“ aus der Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt 1969 wurde durch den „Radikalenerlass“ der Ministerpräsidenten von 1972 entwertet. Die Auseinandersetzungen über die Berufsverbote – heute kaum noch vorstellbar: es ging auch um Lokomotivführer und Postboten – rückten den „Verfassungsschutz“ in das öffentliche Interesse. Die 1970er Jahre waren auch das Jahrzehnt des RAF-Terrorismus. Er erreichte im Herbst 1977 seinen Höhepunkt. Der „Kampf gegen den Terrorismus“ stand von Anfang an Pate bei der Etablierung der Politik Innerer Sicherheit – mit Konjunkturen ist er es bis heute geblieben.

Diese Kontexte klingen im zitierten Editorial an. Ausbau und Modernisierung der Polizeiapparate, erweiterte Eingriffsbefugnisse mit neuen polizeilichen Instrumenten, die Ausweitung geheimdienstlicher Tätigkeiten und deren Verhältnis zur Polizei, schließlich auch die – ebenfalls antiterroristisch forcierte – Europäisierung der Polizeiarbeit: Das waren (und sind) die Problemfelder, die der Informationsdienst aus bürgerrechtlicher Perspektive dokumentierend aufdecken will.

Cilip tat das in den ersten acht Ausgaben (Nr. 0-7) im für damalige Zeiten typischen Schülerzeitungsformat: DIN A4, getippt mit Schreibmaschine, grafische Elemente deutlich sichtbar eingeklebt. Cilip war und ist ein Teil alternativer Öffentlichkeit. Die äußere Form hat sich gewandelt, an der kritischen Distanz zum Mainstream des Sicherheitsdiskurses hat sich nichts geändert.

Themen: vom sozialen Protest …

In den vergangenen Jahrzehnten sind in Bürgerrechte & Polizei/Cilip Beiträge zu sehr vielen Aspekten der Entwicklung von Polizeien und Geheimdiensten erschienen. Innerhalb dieser Vielfalt lassen sich deutliche Schwerpunkte ausmachen, die die Wandlungen und Konjunkturen

2 Funk, A.; Werkentin, F.: Die siebziger Jahre – Das Jahrzehnt der inneren Sicherheit?, in: Narr, W.-D. (Hg.): Wir Bürger als Sicherheitsrisiko, Reinbek 1977, S. 189-209

Innerer Sicherheit(spolitik) widerspiegeln. Solange Cilip im Rahmen von Forschungsprojekten an der Freien Universität Berlin herausgegeben wurde, spiegelten die Themen auch die der Forschungsprojekte wider, deren Ergebnisse wiederum in Monografien veröffentlicht wurden.[3]

Bis Mitte der 1980er Jahre nahm das Thema „Polizei und sozialer Protest" eine prominente Rolle ein: Hausbesetzungen und -räumungen, die Auseinandersetzung um Atomkraft und Aufrüstung machten die Polizei zum gewalthaften Akteur in manifesten gesellschaftlichen Konflikten. Cilip widmete den Hausbesetzungen sein erstes Doppelheft;[4] in der 1985 erschienenen Bilanz des polizeilichen Reformjahrzehnts nahm das Thema „Polizei und sozialer Protest" eine zentrale Rolle ein.[5] Es hat seither nichts an seiner bürgerrechtlichen Brisanz verloren und tauchte zu entsprechenden Anlässen auch immer wieder im Heft auf – von der Berliner IWF-Tagung 1988 bis zum Hamburger G20 2017.

Bis in die Gegenwart bleiben die Probleme dieselben: Werden Konflikte polizeilich-gewalthaft oder politisch gelöst? Wird polizeiliche, legalisierte Gewalt zum Mittel der Politik? Tragen polizeiliche Vorfeld- und Einsatzstrategien zur Diskreditierung des Protests und zur Kriminalisierung der Protestierenden bei? Wer Antworten auf diese Fragen geben will, muss sich mit der Polizeibewaffnung beschäftigen (etwa mit der Diskussion über Gummigeschosse oder Gaswaffen), muss polizeiliche Einsatzkonzepte kennen (von der „Leberwursttaktik" über die Deeskalation bis zu Einkesselungen und zum Einsatz von „Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten"), muss die Kriminalisierung in Rechnung stellen (von der Ausweitung des „Landfriedensbruchs" bis zum Vermummungsverbot), muss die polizeilichen Befugnisse betrachten (von der Einrichtung von Kontrollstellen bis zur Infiltration mit V-Personen) und muss schließlich die polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit (von Teilnahmewarnungen bis zur gezielten Desinformationen) einbeziehen.[6]

---

3 s. für die 1980er Jahre: Werkentin, Falco: Die Restauration der deutschen Polizei, Frankfurt/M. 1984; Funk, A.: Polizei und Rechtsstaat, Frankfurt/M. 1986; Kauß, U.: Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, Frankfurt/M. 1989

4 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 9/10 (Dezember 1981), Schwerpunkt: Berlin – Zürich – Amsterdam. Politik, Protest und Polizei

5 Busch, H.; Funk, A.; Kauß, U.; Narr, W.-D.; Werkentin, F.: Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt/M. 1985, insbes. S. 318-357

6 s. eine frühe Zwischenbilanz: Walter, M.; Tielemann, K: Neue Soziale Bewegungen und Polizei – eine Bibliographie, Berlin 1991, v. a. den einleitenden Beitrag von A. Funk

… über die „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ …

Schon 1983 hatte der Arbeitskreis II der IMK ein Papier zu „Neuen Methoden der Verbrechensbekämpfung“ beschlossen.[7] Anfang der 90er Jahre traten diese „neuen Methoden“ erneut – auch in Cilip – stärker in den Vordergrund.[8] In der politischen Öffentlichkeit wurden sie legitimiert mit „der Organisierten Kriminalität“, insbesondere – aber nicht nur – dem internationalen Handel mit verbotenen Rauschmitteln. Die „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ war schon seit den 70ern als neuer Aufgabenbereich in die Polizeigesetze aufgenommen worden. In den folgenden Jahrzehnten wurde die Kriminalitätsbekämpfung „im Vorfeld“ zum strategischen Angelpunkt der Polizeientwicklung. Damit verbunden war die Etablierung, Ausweitung und Professionalisierung verdeckter Polizeimethoden: Was zunächst in den Polizeigesetzen „verrechtlicht“ worden war (Verdeckte Ermittlungen, längerfristige Observationen, akustische und visuelle Überwachungen), wurde seit Beginn der 1990er auch strafprozessual legalisiert.[9] Mit dem Ziel effektivierter „Verbrechensbekämpfung“ (so der Titel eines Gesetzes von 1994) wurde die Professionalisierung verdeckter Polizeimethoden vor- angetrieben. Die geheimen Ermittlungen im Vorfeld, so das strategische Kalkül, sollten den Zugang zu den „Hintermännern“ und „Drahtziehern“ organisierter Kriminalität schaffen.[10]

Verbunden wurde dieser Ansatz mit institutionellen Veränderungen: Datenaustausch mit den Geheimdiensten, gemeinsame Ermittlungen mit dem Zoll, intensivierte europäische und internationale Zusammenarbeit. Mit der Vorstellung, über die „Hintermänner“ könne „die Organisierte Kriminalität“ erfolgreich bekämpft werden, war auch die Bekämpfung der „Geldwäsche“ verbunden.[11] Während zu dieser Zeit der allgemeine Geldverkehr dereguliert wurde, wurden die Banken und andere Finanzdienstleister zur kriminalistischen Verdachtsschöpfung und Mitwirkung gesetzlich verpflichtet.

---

7 siehe Bürgerrechte & Polizei/Cilip 17 (1/1984): Schwerpunkt: V-Leute, S. 76-86
8 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 39 (2/1991): Schwerpunkt: Organisierte Kriminalität
9 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 49 (3/1994): Schwerpunkt: Operative Polizeimethoden
10 Pütter, N.: Der OK-Komplex, Münster 1998
11 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 74 (1/2003): Schwerpunkt: Wirtschaftskriminalität und Geldwäsche

… und die kommunale Prävention …

Mitte der 1990er Jahre erreichten die Erfolgsnachrichten der „Zero Tolerance-Politik“ der New Yorker Polizei die deutsche Öffentlichkeit. In der Folge wurde den lokalen Kontexten der Polizeiarbeit auch bei uns mehr Aufmerksamkeit geschenkt. In dieser Perspektive standen die kommunalen Sicherheits- und Ordnungsprobleme im Zentrum. Die Polizeien in der Bundesrepublik waren bereits recht früh verstaatlicht, d.h. den Städten entzogen worden. Mit den Reformen in den 1970er Jahren folgte eine weitere Zentralisierung. Die Fokussierung auf schwere Kriminalität bewirkte zudem, dass die Polizei in vielen Bereichen aus der Öffentlichkeit verschwand. Die Renaissance der Städte in den 90ern ging einher mit einer lokalen Variation polizeilichen Selbstverständnisses:[12] Die Polizei begab sich auf die Suche nach Verbündeten: von den privaten Sicherheitsdiensten über die wiederbelebten Hilfs- und Laienpolizeien und die uniformierten Kräfte der Ordnungsämter[13] bis hin zu anderen Behörden (z. B. Jugendämtern) oder sozial helfenden Institutionen.[14]

… bis zur Terrorismusbekämpfung

Die Anschläge des 11. September 2001 beendeten die kurze Konjunktur lokaler Polizeikonzepte. Plötzlich stand die terroristische Bedrohung wieder im Zentrum der Szenarien. Wie in den 1970ern, als der Anti-Terrorismus die zentrale Legitimation für den Ausbau der Apparate darstellte, so bildete nun der Bezug auf den internationalen, islamistischen Terrorismus die Begründung für neue Eingriffsbefugnisse (IMSI-Catcher, Vorratsdatenspeicherung), für erweiterte Datenzugänge (Bestandsdaten der Telekommunikation, Fluggastdaten, Provider-Daten), für institutionelle Verschiebungen (GTAZ), für die „Vergeheimdienstlichung“ (Auskunftsbefugnisse für die Dienste) und Internationalisierung (Datenaustausch in der EU und mit den USA) der Polizeiarbeit.[15] Der neue Anti-Terrorismus ist anschlussfähig an eine Diskussion, die auf Fluchtmigration mit der Verstärkung neu-alter Feindbilder reagiert:

---

12 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 63 (3/1999): Schwerpunkt: „Community Policing“

13 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 66 (2/2000): Schwerpunkt: Bürger – Nachbarn - Kontrolleure

14 Pütter, N.: Polizei und kommunale Kriminalprävention, Frankfurt/M. 2006

15 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 80 (1/2005): Schwerpunkt: Anti-Terrorismus – eine Zwischenbilanz

Weil die Gefahr vermeintlich von außen kommt, müssen Migrant*innen besonders überwacht werden: von der Erfassung im „Ausländerzentralregister“ bis zu den „verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen“, die „Fremde“ vor allen anderen treffen.[16]

Bürgerrechtliche Probleme: Gewalt …

So verschieden die in Cilip behandelten Themen über die Jahrzehnte sind, sie kreisen alle um einen vergleichsweisen kleinen Kreis – allerdings demokratisch schwerwiegender – Probleme:

Im Kern ist und bleibt die Polizei das ausführende Organ des staatlichen Gewaltmonopols im Innern. Das ist das Spezifikum der Institution Polizei: Sie verfügt über die Gewaltmittel im Innern, die sie befähigen sollen, den Bestand des Staates, die Rechtsordnung, die Sicherheit, die Durchsetzung der herrschenden Staats-Politik etc. zu gewährleisten. Diese Gewalt(drohung) richtet sich nicht gegen fremde Staaten, sondern gegen die eigenen Bürger*innen und alle, die sich im Staatsgebiet aufhalten. Wer etwas über die Polizei erfahren will, muss deshalb zuerst auf deren Gewaltfähigkeit und auf die Ausübung von Polizeigewalt blicken. Cilip hat deshalb schon früh die extremste Form polizeilicher Gewaltanwendung, die polizeilichen Todesschüsse, dokumentiert.[17] Im Unterschied zur bloßen Statistik, die die Innenministerkonferenz jährlich erstellen lässt, liefern die Cilip-Bilanzen kurze Szenarien, in denen die Umstände der Tötungen deutlich werden. Ohne diese aus Medienberichten rekonstruierten Darstellungen wüssten wir erheblich weniger über die Wirklichkeit polizeilicher Todesschüsse.

Die Grenze zwischen Gebrauch und Missbrauch von Polizeigewalt wird durch das Recht, genauer: durch dessen Anwendung gezogen. Dass die „Klientele“ der Polizei erhebliche Probleme haben, ihrer Sicht polizeilicher Gewaltanwendung Geltung zu verschaffen, ist offensichtlich: Denn die Polizei repräsentiert ihrem Anspruch nach die Interessen des Staates, der Allgemeinheit etc.; dass ihr öffentlich und rechtlich eine

16 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 65 (1/2000): Schwerpunkt: Kriminalisierung von AusländerInnen; Bürgerrechte & Polizei/Cilip 104 (Dezember 2013): Schwerpunkt: Racial Profiling; Bürgerrechte & Polizei/Cilip 109 (Januar 2016): Schwerpunkt: Europas Staatsgewaltgen gegen Migration; s. a. Bürgerrechte & Polizei/Cilip; Diederichs, O. (Hg.): Hilfe, Polizei. Fremdenfeindlichkeit bei Deutschlands Ordnungshütern, Berlin 1995

17 beginnend mit: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 12 (1982): Schwerpunkt: Polizeilicher Schusswaffengebrauch

höhere Glaubwürdigkeit zugesprochen wird, liegt auf der Hand. Der Missbrauch von Polizeigewalt, der Übergriff, ist deshalb ein dauerhaftes Cilip-Thema (gewesen).[18]

Zum Aspekt der physischen Gewalthaftigkeit zählen aber auch die Fragen der aktiven und passiven Bewaffnung von Polizist*innen. In Cilip lassen sich auch hier die Entwicklungen verfolgen: Abschaffung militärtypischer Waffen, Einführung von CS/CN-Gas (immerhin: keine Einführung von Gummigeschossen), aufpilzende Munition, Pfefferspray, Taser, robuste Schusswaffen[19] …

… Überwachung …

Niemand weiß, in welchem Umfang, gegenüber welchen Personen in welchen Situationen Polizeigewalt angewendet wird. Niemand weiß, welche Folgen diese Gewaltanwendungen haben, und niemand weiß, inwieweit nicht allein die glaubhafte Gewaltdrohung (welche) Wirkungen zeigt. Nur phasenweise tritt in entwickelten Gesellschaften rohe Polizeigewalt in den Vordergrund. Sie bestimmt nicht den polizeilichen und nicht den gesellschaftlichen Alltag.

Das ist allerdings nicht gleichbedeutend mit dem Verschwinden der Polizei oder ihres schwindenden Einflusses. Insbesondere die präventive Kehre der Polizeiarbeit,[20] die Orientierung an der „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“, hat dazu geführt, dass auch die Formen polizeilichen Handelns sich änderten. Ein verdächtiges Milieu mit Verdeckten Ermittler*inen zu infiltrieren, Bewegungsprofile anhand Stiller SMS zu erstellen, Telefone und Wohnungen abzuhören, Finanzströme und die Internetkommunikation zu verfolgen: Das sind einige der Methoden fortgeschrittener Polizeiarbeit. Mit ihrer Hilfe dringt die Polizei in soziale Beziehungen ein. Sie wendet hier keine physische Gewalt an, aber sie bedroht die Integrität von Personen und das vom Staat unbehelligte Zusammenleben, das die Grundlage demokratisch verfasster liberaler Gesellschaften sein soll. Mit der Digitalisierung steht dieser Angriff auf bürgerliche Freiheiten erst am Anfang. Und es ist offenkundig, dass die

18 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 67 (3/2000): Schwerpunkt: Polizeiübergriffe – Polizeikontrolle

19 beginnend mit: Neue Waffen für die Polizei, in: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 8 (April 1981), S. 8-25

20 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 86 (1/2007): Schwerpunkt: Prävention

Apparate Innerer Sicherheit sich die Zugänge zu jenen Datenmassen verschaffen werden, die die kapitalistischen Global Player des Internetzeitalters anhäufen.

Die Polizei in der (alten) Bundesrepublik, das waren elf Länderpolizeien sowie zwei Bundespolizeien mit spezifischen und beschränkten Zuständigkeiten. Diese institutionelle Grundstruktur ist in den vergangenen Jahrzehnten in mehrfacher Hinsicht modifiziert worden. Erstens ist die Tendenz zur Zentralisierung unübersehbar. Geschah die Aufwertung des Bundeskriminalamtes (BKA) in den 1970er noch aufgrund der Zentralstellenfunktion im Zusammenhang mit der Einführung der polizeilichen EDV, so sind in immer wieder neuen Versuchen die polizeirechtlichen Zuständigkeiten des Amtes ausgeweitet worden. Trotz Rückschlägen – etwa durch Urteile des Verfassungsgerichts – wird das BKA an Bedeutung zunehmen. Der Bundesgrenzschutz – in den 90ern nicht nur semantisch zur „Bundespolizei" umgestaltet – ist zu einer im gesamten Bundesgebiet (Bahnhöfe und -anlagen) zuständigen Behörde geworden. Auch die schrittweise Ausweitung von Aufgaben und Befugnissen des Zolls verstärkt die Bedeutung der Bundesbehörden für die Innere Sicherheit.[21]

Zweitens verändert die europäische polizeiliche Zusammenarbeit die Institutionen der Inneren Sicherheit. Das BKA wird als Zentralstelle für den Verkehr nach außen weiter gestärkt. Mit Europol (und auch mit Frontex) sind Agenturen entstanden, die auch im Innern der Mitgliedstaaten wirken.[22]

Drittens hat sich das Verhältnis der Polizeien zu den Geheimdiensten gewandelt. Das lange hoch gehaltene „Trennungsgebot" wurde im neueren Anti-Terrorismus in sein Gegenteil, in ein „Zusammenarbeitsgebot" verwandelt. Betraf die Überschneidung zwischen geheimdienstlichen und polizeilichen Zuständigkeiten sachlich nur den Staatsschutz und nur im Übergang von allgemeinen Vermutungen zum strafjustiziellen Verdacht, so hat die „vorbeugende Verbrechensbekämpfung" die Polizei weit ins Vorfeld und der Anti-Terrorismus die Dienste weit ins Feld der Kriminalitätsbekämpfung vorgeschoben. Dass Polizei und Geheimdienste sich gleichwohl noch deutlich unterscheiden, ist für die

---

21 eine frühe Zwischenbilanz: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 62 (1/1999): Schwerpunkt: Polizeien des Bundes

22 zur Europäisierung der Frühphase s. Busch, H.: Grenzenlose Polizei? Münster 1995

Zusammenarbeit von Vorteil. Aus bürgerrechtlicher Sicht ist sie eine Katastrophe.[23]

Schließlich haben die institutionellen Wandlungen noch zwei weitere Bereiche erfasst: Nach „unten“, im Hinblick auf den gesellschaftlichen Alltag sind vielfältige Konstellationen unterschiedlicher Sicherheitsakteure entstanden. Die Polizei ist da weiterhin die „Expertin“ für Sicherheit und Ordnung, aber die Sicherheitsarbeit selbst wird von anderen übernommen. Arbeit in Netzwerken ist hier die Losung. Nach „oben“, wenn es um die Bewältigung außergewöhnlicher Situationen geht, ist die Grenze zum Militär brüchig geworden. Das gilt nicht nur für die Amtshilfe der Bundeswehr im Innern[24], sondern auch für die Einsetzbarkeit in extremen Notlagen, die 2012 im zweiten Versuch verfassungsrichterlich bestätigt wurde.

… und Recht

Die kritische Auseinandersetzung mit der Politik Innerer Sicherheit fand und findet auf der Ebene rechtlicher Vorschriften statt. Politisch ist das mitunter fragwürdig, weil die juristische Kritik leicht den Fehler begeht, die Formulierung eines Paragraphen für die Beschreibung polizeilicher Wirklichkeit zu halten. Aber die Auseinandersetzung mit dem Recht ist aus guten Gründen wichtig und unverzichtbar: Traditionell wird im Recht das stärkste Mittel gesehen, staatliches Handeln zu beschränken und zu lenken. Insofern lässt sich am Recht ablesen, von welchen Vorstellungen der Gesetzgeber sich leiten lässt. Auch ist es ein Indikator für den (demokratischen) Zustand des Gemeinwesens oder den Verfall demokratisch-rechtsstaatlicher Selbstverständlichkeiten.

Sicherheitspolitisch wurde und wird „Vorwärtsverrechtlichung“ betrieben, d.h. Zuständigkeiten und Befugnisse werden geschaffen, die nicht Praxis beschränken, sondern zukünftige Praxen legalisieren. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach bremsend in diesen Prozess eingegriffen. Mit unterschiedlichen Folgen. So hat der Brokdorf-Beschluss von 1985 zu einer demonstrationsfreundlicheren Auslegung des Versammlungsrechts geführt – wenn auch eher bei den Gerichten als bei der

23 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 78 (2/2004): Schwerpunkt: Geheimdienste im Aufwind?; Bürgerrechte & Polizei/Cilip 93 (2/2009): Schwerpunkt: Bundesdeutsche Geheimdienste – eine aufhaltsame Geschichte?

24 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 75 (2/2003): Schwerpunkt: Militär und Polizei

Polizei. Andererseits hat das Volkszählungsurteil von 1983 vor allem einen weiteren Verrechtlichungsschub und ein enormes Anwachsen der gesetzgeberischen Prosa bewirkt. In der Sache hat die Maßgabe, dass Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, nicht dazu geführt, dass die Eingriffe unterblieben, sondern dass die Grundlagen geschaffen wurden. Auch die Entscheidung vom April 2016 zum BKA-Gesetz, mit der das Gericht die Vorfeld-Befugnisse des Amtes (und der Polizei insgesamt) beschränken wollte, ist von Bund und Ländern als Aufforderung interpretiert worden, mit der „drohenden Gefahr" die weitere Ausdehnung polizeilicher Überwachung zu legalisieren.[25]

Kontrolle und Alternativen

Die bürgerrechtlichen Antworten zur Begrenzung von Polizeigewalt, zum Abbau geheimer Überwachung, zur Verhinderung der weiteren Vergeheimdienstlichung und zur Auflösung institutioneller Verschränkungen fallen unterschiedlich aus. Gemeinsam ist ihnen jedoch die Forderung, die Kontrolle der Apparate zu verstärken.[26] Das war der Gründungsgedanke eines Informationsdienstes: Denn etwas bekannt zu machen, ist die Grundvoraussetzung seiner Kontrolle und Kontrollierbarkeit. Auch das Kontrollproblem hat sich in den Jahrzehnten gewandelt. Die Kontrollrechte der Parlamente sind schleppend – von Skandal zu Skandal – ausgeweitet worden, einige (wenige) Berichtspflichten zu Grundrechtseingriffen sind rechtlich vorgeschrieben worden, in einigen Bundesländern wurde die persönliche Kennzeichnung von Polizist*innen eingeführt, andere wagen sich vorsichtig in den Bereich von Beschwerdeausschüssen vor.[27] Insgesamt bleibt jedoch das Kontrolldefizit notorisch. Der Ausstoß behördlicher Publikationen verdeckt eher, dass die bürgerrechtlich relevanten Dinge weiterhin als sicherheitsgefährdende Staatsgeheimnisse behandelt werden.

---

25 Bürgerrechte & Polizei/Cilip 117 (November 2018): Schwerpunkt: Drohende Gefahren

26 beginnend mit: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 15 (2/1983): Schwerpunkt: Kontrolle der Polizei, erneut: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 99 (2/2011): Schwerpunkt: Kontrolle der Polizei

27 zuletzt: Töpfer, E.: Unabhängige Beschwerdestellen. Stand der Dinge, in: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 116 (Juli 2018), S. 72-81

Während andere Mitte der 1980er Jahre Bekenntnisse zum staatlichen Gewaltmonopol ablegten, begann die Cilip-Redaktion über „Alternative(n zur) Polizei?“ nachzudenken.[28] Statt die gewalttätige Entstehungsgeschichte des modernen Staates zu verdrängen und den Staat als „säkularen Gott“ zu stilisieren, hielt es die Redaktion „historisch und gegenwärtig für notwendig, andere, nicht staatsmonopolartig garantierte Formen gesellschaftlicher Organisation ausfindig zu machen … Schon heute könnten weite Teile der polizeilichen Tätigkeit entpolizeilicht werden, weil es zu Ihrer Erfüllung nicht polizeilicher Formen bedarf oder/und sie von anderen gesellschaftlichen Institutionen besser gelöst werden können.“ Aber auch dort, wo es wegen der gewaltsamen Durchdringung der Gesellschaft einen gewaltsamen Schutz weiter braucht, stelle sich die Frage, wie dieser denn zu organisieren sei. „Wir setzen also auf eine scheuklappenlose und umfassende Formen-, Instrumente- und Funktionsdiskussion des staatlichen Gewaltmonopols.“[29]

1990 spann die Redaktion im Auftrag der Grünen im Bundestag ihre ganz und gar nicht „realpolitische“, sondern radikal-reformistische Perspektive weiter. „Nicht dem Staate, sondern den Bürgern dienen“ lauteten Motto und Untertitel des Gutachtens „zur demokratischen Neubestimmung polizeilicher Aufgaben, Strukturen und Befugnisse“.[30] Die Grundlinien einer anderen Polizei sind auch heute noch aktuell; sie scheinen aber weiter denn je von den tatsächlichen Veränderungen, denen die Polizei in den vergangenen Jahrzehnten unterworfen war, entfernt. Die Stichworte im Gutachten lauten: Ein neues polizeiliches Selbstverständnis ist erforderlich, das die Polizei in einer der Gesellschaft (nicht dem Staat) dienenden Funktion sieht; sie nicht als starken Arm der staatlichen Exekutive behandelt, sondern als eine Einrichtung, die die BürgerInnen vor alltäglichen Gefahren schützt. Eine solche „bürgernahe“ Polizei müsse die Integrität der Einzelnen ebenso respektieren, wie sie den Vorrang gesellschaftlicher Konfliktlösungen akzeptieren müsse. Institutionell bedeutet das die Forderung nach möglichst weitgehender Dezentralisierung und Kommunalisierung der Polizeien, die

---

28 Gewaltmonopol – Selbstbestimmung und Demokratie. Ein Gespräch mit U.K. Preuss und O. Schily, in: Freibeuter 1986, Nr. 28, S. 47-63; Bürgerrechte & Polizei/Cilip 25 (3/1986): Schwerpunkt: Alternative Polizei – Alternativen zur Polizei?

29 ebd., S. 10 f.

30 Die Grünen im Bundestag (Hg.): Eine neue Polizeipolitik. Kriterien & Konzepte, Bonn 1990

Begrenzung des Einflusses polizeilicher Zentralstellen, die Reduzierung polizeilicher Datensammlung und schließlich die Abschaffung von Geheimdiensten sowie der Truppenpolizeien und des Bundesgrenzschutzes (der heutigen Bundespolizei).

In rechtlicher Hinsicht verlangt das Gutachten, statt der Verrechtlichung des polizeilichen Todesschusses, die Bewaffnungspflicht abzuschaffen und das Anti-Stress- und Anti-Schieß-Training auszubauen. Durch eine Politik der Entkriminalisierung (Staatsschutz, Drogen, Bagatelldelikte) soll der polizeiliche Zuständigkeitsbereich verringert werden. Durch eine umfassende Reform der Polizeiausbildung soll die Basis (auch im Selbstverständnis) für eine bürgerorientierte Polizei geschaffen werden. Schließlich soll die Polizei einer bürgerschaftlichen Kontrolle unterworfen werden, indem sie in eine „Politik örtlicher Sicherheit" eingebunden wird, an der „Bürgerkomitees als Kontroll-, Mittler- und Klageinstanz für die Bürger" beteiligt sind. Ein Ausbau der parlamentarischen Kontrollbefugnisse, verschärfter Datenschutz und die Umwandlung des Auskunftsrechts in eine Auskunftspflicht über die zur eigenen Person bei der Polizei gespeicherten Daten wird vorgeschlagen.

Ebenen der Kritik

Schon im Namen zum Ausdruck gebracht, sind „Bürgerrechte" der zentrale politische Bezugspunkt von Cilip. „Bürgerrechte" sind im Zusammenhang mit Polizei, innerer Sicherheit und Gewaltmonopol vor allem als Abwehrrechte gegen Staatseingriffe zu verstehen. Im Editorial der Null-Nummer ist deshalb vom „liberalen Rechtsstaat" und von „liberaler Demokratie" die Rede. Die bürgerlichen Vorstellungen über den modernen Staat, die Idee, dass der Staat sich aus den „privaten" Angelegenheiten der Bürger*innen herauszuhalten habe, wird ernst genommen. Cilip betreibt deshalb seit Jahrzehnten den „Kampf um das Grundgesetz" – gegenüber einer Politik, die die liberalen Versprechungen dauerhaft und in immer neuen Varianten unterläuft und entwertet. Nur strafprozessual gilt die Unschuldsvermutung weiterhin; polizei- und sicherheitspolitisch ist die Schuldvermutung handlungsleitend – zumindest dann, wenn es sich um Gruppen oder Milieus handelt, die behördlich als „sicherheitsrelevant" diagnostiziert werden. Dass diese Diagnosen selbst wieder Kriterien unterhalb des Rechts – entwickelt in den Apparaten Innerer Sicherheit – folgen, ist ein zentrales Merkmal fortschreitender Entgrenzung.

Während die Aufklärung über die Angriffe auf das liberal-bürgerliche Staatsverständnis im Zentrum von Cilip steht, umfasst der Bezug auf „Bürgerrechte“ zwei weitere Aspekte: Der erste berührt das Verhältnis von Innerer Sicherheits- und allgemeiner Politik. Denn mit der Ausweitung jener Felder, die als solche Innerer Sicherheit gerahmt und den dort zuständigen Apparaten „zur Bearbeitung“ zugewiesen werden, schwindet der Raum, in dem „Sachpolitik“ stattfinden kann. Wenn es gelingt, sozialen Protest unter der Perspektive von Gewalt bei Demonstrationen zu thematisieren, dann tritt das Anliegen des Protests in den Hintergrund: Öffentlich ist es desavouiert, und in der Sache kann der Protest umso leichter ignoriert werden. Innere Sicherheitspolitik und der Ausbau der Strategien, Instrumente und Apparate, die diese realisieren sollen, wird so zum Politikersatz. Auch hier ist der Angriff auf das liberal-bürgerliche Selbstverständnis offenkundig: Wenn an die Stelle offener Auseinandersetzung Kriminalisierung, Infiltration, Überwachung und Sanktionierung treten, dann verwandelt sich die vielbeschworene Zivil- in eine Art Staatsgesellschaft. Über Innere Sicherheitspolitik aufzuklären, bedeutet deshalb gleichzeitig, auf den Voraussetzungen demokratischer Prozesse zu bestehen.

Schließlich hat Sicherheits- als Ersatzpolitik auch die Funktion, bestehende Macht- und Herrschaftsverhältnisse zu bewahren. Die Kritik am Überwachungs-, Kontroll- oder Sicherheitsstaat muss deshalb zugleich die gesellschaftlichen Verhältnisse in Rechnung stellen. Zu kurz griffe eine Perspektive, die die Politik Innerer Sicherheit auf die Verselbstständigung der Apparate und ihrer Logiken oder als billigen Ersatz für Versagen, Untätigkeit oder Unfähigkeit in anderen Politikfeldern interpretiert. All dies mag eine Rolle spielen. Zugleich sind die Wandlungen des Gewaltmonopols, wie sie in den Apparaten der Inneren Sicherheit deutlich werden, Ausdruck veränderter gesellschaftlicher Verhältnisse, die ohne den Blick auf die globalisierte kapitalistische Basis moderner Gesellschaften nicht verstanden werden können. Wer Innere Sicherheit aus einer bürger- und menschenrechtlichen Perspektive betrachtet, muss deshalb gleichzeitig die Formen und Folgen kapitalistischer Vergesellschaftung thematisieren. Kapitalismus und Staat sind genetische und systematische Zwillinge – das freilich sind Zusammenhänge, die über die konkreten Inhalte einer als „Informationsdienst“ gegründeten Publikation hinausgehen.

Sicherheit, Prävention und Polizei

Der Wandel der Inneren Sicherheit und die Bürgerrechte

von Tobias Singelnstein

Der Bereich der Inneren Sicherheit hat in den vergangenen Jahrzehnten einen kontinuierlichen und grundlegenden Wandel erfahren. Wie wirkt sich das auf die Rolle der Polizei und die Bürgerrechte aus?

Als CILIP 1978 gegründet wurde, war das Feld der Inneren Sicherheit noch vergleichsweise übersichtlich strukturiert und klar gerahmt. Soziale Konflikte und Probleme, Rechtsgutsverletzungen und sonstige Konstellationen, die aus Sicht der Mehrheitsgesellschafts regulierungsbedürftig waren, wurden vor allem durch das Strafrecht bearbeitet. Daneben bestand das Polizeirecht, das damals nur für die Abwehr konkreter Gefahren zuständig war.

Diese Formation sozialer Kontrolle sah sich zur damaligen Zeit einer intensiven Kritik ausgesetzt, die nicht nur von CILIP, sondern auch von der kritischen Kriminologie und zahlreichen Anderen vorgetragen wurde. Im Zentrum dessen stand zum einen das Strafrecht wegen seines selektiven Zugriffs und der damit verbundenen Verdinglichung sozialer Probleme. Zum anderen wurden die Instanzen sozialer Kontrolle und insbesondere die Polizei in den Blick genommen.

Denn natürlich gab es bereits damals in der Exekutive die Tendenz zur Verselbstständigung; natürlich sah die polizeiliche Praxis oft deutlich anders aus als die rechtlichen Vorgaben und natürlich wurde gegen politischen Protest und andere *folk devils* mit aller Vehemenz und Unerbittlichkeit vorgegangen.

Diese Kritik hat im Grundsatz nichts an ihrer Berechtigung verloren. Sie sieht sich aber heute einer grundlegend anderen Formation formeller Sozialkontrolle gegenüber, einem gewandelten Paradigma Innerer Sicherheit. An die Stelle der punktuellen Reaktionen auf Straftaten und Gefahren ist das Streben nach Sicherheit als umfassender gesellschaftli-

cher Praxis getreten.[1] Der feste Rahmen und die rechtlichen Grenzen, die die Akteure im Feld der Inneren Sicherheit einst banden, befinden sich in Auflösung. Den Weg dorthin möchte ich im Folgenden in fünf Schritten skizzieren.

Subjektive Sicherheit

Holger Münch, der Präsident des Bundeskriminalamtes (BKA), hat auf der Herbsttagung 2018 seines Amtes zwei bemerkenswerte Sätze gesagt. Der erste lautete: „Auch die Angst der Menschen vor Kriminalität muss ernst genommen werden", der zweite: „Auch Gefühle sind Fakten."[2]

Bemerkenswert sind diese Sätze nicht etwa, weil sie etwas wahnsinnig Neues transportieren würden. Sie sind vielmehr bemerkenswert, weil sie einen Schlusspunkt markieren. Lange Zeit wurde die Praxis im Feld der Inneren Sicherheit von den Anforderungen der sogenannten objektiven Lage bestimmt. Man war also bemüht, tatsächlich bestehende Problemlagen zu identifizieren und zu bearbeiten. Dies hat sich im Laufe der Jahrzehnte gewandelt. Zunächst betrat das Thema Kriminalitätsfurcht die Bühne. Straftaten wurden nicht mehr nur als vergangene Geschehensabläufe betrachtet, die es zu bearbeiten gilt. In den Fokus von Forschung und Öffentlichkeit rückten nun auch die subjektiven Befindlichkeiten. Noch einmal gesteigert wurde dies durch das Konzept des subjektiven Sicherheitsempfindens, dass nicht mehr nur die Furcht vor Kriminalität, sondern alle möglichen Quellen von gefühlten Unsicherheiten in den Blick nimmt.[3]

Vordergründig betrachtet scheint zunächst schwer verständlich, wie es zu dieser neuen Bedeutung des Subjektiven kommt. Erstens ist vergleichsweise gut erforscht, dass das subjektive Empfinden in diesem Bereich kaum etwas mit der tatsächlichen Kriminalitätssituation oder Bedrohungslage zu tun hat. Zweitens – und das ist noch bemerkenswerter – sprechen die vorliegenden empirischen Befunde nicht unbedingt dafür, dass Kriminalitätsfurcht bzw. subjektive Unsicherheit in den vergangenen Jahrzehnten dramatisch zugenommen hätten. In der diesjährigen Bevölkerungsbefragung der R+V-Versicherung zu den Ängsten der

1 s. Kunz, K.-L.; Singelnstein, T.: Kriminologie, 7. Aufl., Stuttgart 2016, S. 305ff., 325ff.
2 Spiegel online v. 25.11.2018
3 s. Singelnstein, T.; Stolle, P.: Die Sicherheitsgesellschaft, 3. Aufl., Wiesbaden 2012, S. 34ff.

Deutschen beispielsweise rangiert die Angst vor Straftaten abgeschlagen auf Platz 18 – hinter Trump, Terror, Schuldenkrise und Naturkatastrophen. Das sah in den vorangegangenen Jahren nicht anders aus (nur in den Neunzigerjahren wurden hier höhere Furchtwerte verzeichnet).[4]

Vergleichbares zeigt sich in der genannten Befragung, wenn man alle abgefragten Ängste und Unsicherheiten in den Blick nimmt: Seit Mitte der 1990er Jahre bewegen sich diese jeweils zwischen 41 und 52 Prozent hin und her. Welche Arten von Ängsten dominieren, unterliegt dabei recht starken Schwankungen und ist offensichtlich stark von konkreten Ereignissen und bestimmten gesellschaftlichen Debatten abhängig. Aus dem Bereich der Inneren Sicherheit haben in den vergangenen Jahren danach vor allem folgende Ängste eine Rolle gespielt: Spannungen durch Migration, Terrorismus, politischer Extremismus. Diese stellten in den vergangenen 15 Jahren mit dem Terrorismus aber nur zweimal die sogenannte „Top-Angst".[5]

Unter dem Strich lässt sich also festhalten, dass ein gewisses Maß an Unsicherheit zum Leben dazugehört. Dieses Maß hat sich in den zurückliegenden Jahrzehnten sehr kontinuierlich entwickelt: wo manche Ängste weniger genannt werden, spielen andere eine größere Rolle; an die Stelle von Kriminalität tritt der Terrorismus. Zugenommen haben also nicht Kriminalitätsfurcht und Verunsicherung – sondern vielmehr ihre gesellschaftliche Thematisierung. Dies geht inzwischen so weit, dass selbst das BKA die Bearbeitung subjektiver Unsicherheiten zu einer seiner vorrangigen Aufgaben zählt.

Sicherheit statt Kriminalität und Gefahr

Mit dieser neuen Bedeutung des Subjektiven verändern sich Rationalität und Praxis im Feld der Inneren Sicherheit kontinuierlich und recht grundlegend. Die Weiterung von der Kriminalitätsfurcht hin zur subjektiven Sicherheit steht nur symptomatisch dafür. Auch neuere Konzepte und Praxen insbesondere der Polizei sind heute weniger auf konkrete Ereignisse wie Straftaten oder konkrete Gefahren ausgerichtet, sondern erheben den Anspruch, eine umfassende Sicherheit zu schaffen. Die Idee ist nicht mehr, dass es einzelne problematische Sachverhalte gibt, die bearbeitet werden müssen, und auf deren Konkretisierung man wartet.

4 www.ruv.de/presse/aengste-der-deutschen

5 www.ruv.de/presse/aengste-der-deutschen/grafiken-die-aengste-der-deutschen

Innere Sicherheit wird stattdessen zu einer permanenten Praxis, die potentielle Probleme möglichst frühzeitig und umfassend bearbeiten soll.[6]

Diese Entwicklung, die auch als Versicherheitlichung bezeichnet wird, beginnt nicht mit dem 11. September 2001, sondern ihre Gründe liegen tiefer.[7] 9/11 wirkte aber wie ein Katalysator. Sicherheit wird zu einem bestimmenden Thema in Politik und öffentlicher Debatte. Ihre Bedeutung führt zu einer massiven Einschränkung des politischen Feldes. Sie wird zu einem wesentlichen Aspekt in praktisch allen gesellschaftlichen Bereichen, nicht wenige werden erstmals aus Perspektive der Sicherheit betrachtet.

Diese neue Rationalität im Feld der Inneren Sicherheit ist keineswegs nur auf die Politik beschränkt, sondern zeigt sich auch in der Bevölkerung. Mit dem Kriminologen David Garland kann man dies als Bedeutungswandel der Begriffe Freiheit und Sicherheit beschreiben: Der Wohlfahrtsstaat der alten Bundesrepublik hat hierunter vor allem bürgerrechtliche Freiheit und soziale Sicherheit verstanden. Heute hingegen dominiert ein Begriffsverständnis von wirtschaftlicher Freiheit einerseits und individueller, Innerer Sicherheit andererseits.[8] Ausdruck dessen ist nicht zuletzt, dass wesentliche Teile der Bevölkerung durchaus dazu bereit sind, massive Grundrechtseinschränkungen zugunsten vermeintlicher Sicherheitsgewinne in Kauf zu nehmen.

Wir haben es im Feld der Inneren Sicherheit also mit einem grundlegend gewandelten Verständnis zu tun. Die neue Bedeutung individueller bzw. Innerer Sicherheit lässt punktuelle Interventionen in problematisch erachtete Sachverhalte nicht mehr genügen, sondern verlangt nach einer permanenten gesellschaftlichen Praxis. Damit wandelt sich auch das Verständnis davon, was Gegenstand sozialer Kontrolle ist, was also als zu bearbeitender Sachverhalt gilt. Aus Perspektive der Sicherheit geht es heute weniger um die Reaktion auf Normverstöße, Verdachtssituationen oder konkrete Gefahren. Vielmehr setzt diese Perspektive schon deutlich früher an, um potentielle Probleme möglichst früh und umfassend zu identifizieren. Risiko und mögliche Gefährlichkeit sind

---

6 Legnaro, A.: Konturen der Sicherheitsgesellschaft. Eine polemisch- futurologische Skizze, in: Leviathan 1997, Nr. 2, S. 271-284

7 Singelnstein; Stolle a.a.O. (Fn. 3), S. 17ff.

8 Garland, D.: The Culture of Control, Oxford 2001, S. 100

der Maßstab, anhand dessen Situationen und Personen beurteilt werden.[9]

Prävention und Entgrenzung

Mit diesem veränderten Blick wandelt sich auch das gesellschaftliche Verständnis davon, was ein Problem der Inneren Sicherheit darstellt und bearbeitungsbedürftig ist. Und es verändern sich die konkreten Praxen der Akteur*innen im Feld der Inneren Sicherheit, insbesondere der Polizei. Eine permanente Praxis der Sicherheit verlangt ein anderes Handeln, als die punktuelle Intervention in als problematisch bewertete Sachverhalte. Vor diesem Hintergrund ist bereits seit den 1980er Jahren die Herausbildung einer neuartigen Präventionsorientierung zu beobachten. Soziale Kontrolle soll deutlich früher Eingreifen, um bei Situationen, Strukturen oder Personen zu intervenieren, die als risikohaft eingestuft werden.[10]

Gegenstand dieser Entwicklung waren zunächst Formen, die jedenfalls aus rechtlicher Sicht nicht sonderlich problematisch erscheinen, wie die Aktivierung von Bürger*innen und staatliches Handeln ohne Eingriffscharakter. Beispiele hierfür sind Techniken situativer oder struktureller Prävention, etwa wenn durch Umweltveränderungen bestimmte Verhaltensweisen – Störungen, Belästigungen, Straftaten – an den jeweiligen Orten erschwert werden sollen, wie das Bemalen von weißen Wänden gegen Graffiti oder das Entfernen von Sitzbänken aus dem öffentlichen Raum; die Vermittlung und der Einsatz von Schutzmitteln wie Wegfahrsperren und Alarmanlagen; der Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten.

Allerdings ist die Präventionsorientierung sozialer Kontrolle längst nicht mehr auf diese Formen beschränkt, sondern erfasst zunehmend auch rechtlich stärker regulierte Bereiche staatlicher Tätigkeit und insbesondere Maßnahmen mit Eingriffscharakter. Dies gilt zunächst für das Polizei- und Ordnungsrecht. Schon seit den 1980er Jahren sind die Polizeigesetze um die Aufgaben der Vorsorge und Vorbeugung erweitert worden. In den 1990er Jahren sind sodann die Befugnisse in den Polizei-

---

9 Singelnstein; Stolle a.a.O. (Fn. 3), S. 34ff.

10 s. insgesamt, auch zum Folgenden: Singelnstein, T.: Logik der Prävention. Eine kriminologische Perspektive auf das Strafrecht und andere Formen sozialer Kontrolle, in: Brunhöber, B. (Hg.): Strafrecht im Präventionsstaat, Stuttgart 2014, S. 41-59

gesetzen erheblich ausgeweitet worden, sodass diese Gesetze heute praktisch alle Maßnahmen kennen, die auch zur Strafverfolgung zulässig sind und zuvor der StPO vorbehalten waren, wie zum Beispiel die Telekommunikationsüberwachung. Ebenso sind die Möglichkeiten eines präventiven Ausschlusses ausgeweitet worden, d. h. vorbeugender Gewahrsam, Aufenthaltsverbote und Platzverweise für bestimmte Personen an bestimmten Orten sind heute viel umfassender möglich als dies früher der Fall war. Nicht zuletzt finden sich in den Polizeigesetzen heute auch Regelungen zu „Gefahrengebieten" bzw. „gefährlichen Orten", an denen der Polizei insbesondere verdachtsunabhängige Kontrollen gestattet sind.

Mit 9/11 und dem islamistisch motivierten Terrorismus betrat dann die Figur des Gefährders die Bühne und mit ihr eine Perspektive, in der es nicht mehr genügt, auf das Eintreten einer konkreten Gefahr zu warten. Polizeiliches Handeln in diesem Bereich strebt vielmehr zunehmend danach, problematische Sachverhalte und Personen schon zu identifizieren, bevor sie sie sich zu einer Gefahr entwickeln. Mit der Kategorie der „drohenden Gefahr" findet diese Praxis im Rahmen der Reformen der Polizeigesetze der Länder nun auch Eingang in das Recht. Das damit verbundene Absenken der Einschreitschwelle für polizeiliche Eingangsmaßnahmen betrifft die zentrale Begrenzung polizeilichen Handelns.[11]

Seit Beginn der 1990er Jahre schlägt sich die Logik der Prävention neben dem Polizeirecht auch im Strafrecht nieder. Zwar ist dieses Rechtsgebiet eigentlich auf einen in der Vergangenheit liegenden Geschehensablauf orientiert und weist eine recht festgefügte und formalisierte Praxis auf, sodass sich das präventive Denken hier nur stückweise durchsetzen kann. Gleichwohl kann sich auch das Strafrecht dieser Logik nicht entziehen.[12] So haben etwa präventiv ausgerichtete Sanktionsformen, wie die Führungsaufsicht und stationäre Maßregeln der Besserung und Sicherung, seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre massiv an Bedeutung gewonnen, was sowohl die gesetzlichen Möglichkeiten anbetrifft als auch die tatsächliche Anordnungspraxis. Im materiellen Strafrecht ist bereits seit einigen Jahrzehnten eine kontinuierliche Vorverla-

11 dazu Wegner, M; Hunold, D.: Die Transformation der Sicherheitsarchitektur – die Gefährdergesetze im Lichte des Vorsorge-Paradigmas, in: Kriminalpolitische Zeitschrift (KriPoZ) 2017, Nr. 6, S. 367-375

12 Singelnstein a.a.O. (Fn. 10)

gerung der Strafbarkeit in das Vorfeld von Rechtsgutsverletzungen zu konstatieren. Auf die Anerkennung der Kategorie der abstrakten Gefährdungsdelikte folgten die so genannten Vorbereitungsdelikte, die durch strafrechtliche Intervention im Vorbereitungsstadium Rechtsgutsverletzungen verhindern sollen, deren Eintritt bei ungehindertem Fortgang des Geschehens prognostiziert wird. So stellen etwa die 2009 eingeführten §§ 89a, 89b StGB es unter Strafe, sich in einem „Terrorcamp" ausbilden zu lassen bzw. hierfür Kontakt zu einer entsprechenden Organisation aufzunehmen. Eigentlicher Strafgrund ist aber die Verhinderung von daraus eventuell folgenden Taten in der Zukunft. In der StPO schließlich finden sich heute Maßnahmen der Strafverfolgungsvorsorge, die also für eine erst in der Zukunft möglicherweise anstehende Strafverfolgung vorgenommen werden, wie die Speicherung erkennungsdienstlicher Daten und von „genetischen Fingerabdrücken".

Polizei und Rechtsstaat

Zusammengenommen führen diese Entwicklungen zu erheblichen Veränderungen bei den Akteur*innen im Feld der Inneren Sicherheit. Zuvorderst sind hier eine neue Bedeutung und Rolle der Polizei zu konstatieren. Dies gilt nicht nur, weil Sicherheit als Aufgabe der Polizei zu einem zentralen Thema wird. Sondern auch, weil die neueren Praxen der Inneren Sicherheit auf Prävention ausgerichtet sind und also vor allem in den Aufgabenbereich der Polizei fallen.

Damit verbunden ist zugleich eine erhebliche Verschiebung in der Gewaltenteilung. Bislang war das Feld der Inneren Sicherheit vergleichsweise stark geprägt von einer justiziellen Kontrolle. In besonderem Maße gilt dies für das Strafrecht mit seinen strengen Formen und starken Regulierungen, mit einigen Abstrichen auch für das Polizeirecht. Diese rechtsstaatlichen Einhegungen polizeilicher Tätigkeit sind im Bereich der neuen präventiven Praxis in sehr viel geringerem Maße zu finden. Augenfällig wird dies etwa im Bereich der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei, die praktisch kaum kontrolliert wird.

Die Polizei erhält also einerseits deutlich mehr Befugnisse, wird für die Politik und in der gesellschaftlichen Debatte zu einer noch wichtigeren Institution, als sie ohnehin schon ist. Andererseits nimmt die rechtsstaatlich gebotene Kontrolle polizeilichen Handelns ab, sodass die Gefahr einer Verselbstständigung der polizeilichen Praxis besteht.

Was heißt das?

Das Feld der Inneren Sicherheit unterliegt einem recht grundlegenden, langfristigen Wandel, der sich mit den Schlagworten Sicherheit, Prävention und Polizei zusammenfassen lässt. Selbstverständlich ist es wichtig, die einzelnen Bestandteile dieser Entwicklung in den Blick zu nehmen und einer Kritik zu unterziehen. Noch bedeutsamer erscheint es mir allerdings, die grundlegenden Stränge und Probleme dieser Entwicklung anzugehen, wobei ich zwei hervorheben möchte.

Erstens bedarf es aus meiner Sicht im Bereich der neuen präventiven Praxis dringend einer rechtlichen und praktischen Einhegung polizeilicher Tätigkeit, um deren Verselbstständigung entgegenzuwirken. Wo das Gerüst des Strafrechts, bestehend aus Rechtsschutz, Gewaltenteilung und strengen Formen, verloren geht, müssen neue Grenzen für exekutives Handeln errichtet werden. Dies ist nicht nur eine Frage der Politik, sondern auch eine solche der gesellschaftlichen Praxis, die Möglichkeiten des Rechtsschutzes einfordern und nutzen muss.

Zweitens gilt es, die Grundbedingungen für die beschriebenen Entwicklungen im Feld der Inneren Sicherheit zu hinterfragen und zu dekonstruieren. Um welche und wessen Sicherheit geht es? Was wird als Sicherheitsproblem bearbeitet, was nicht? Was sind relative und absolute Grenzen beim Streben nach Sicherheit? Welche Bedeutung hat Innere Sicherheit angesichts anderer, drängenderer gesellschaftlicher Probleme und Themen? Nicht zuletzt gilt es auch, das implizite Verständnis von Sicherheit im gegenwärtigen Diskurs zu dekonstruieren: Sicherheit ist kein Zustand, den man herstellen kann, sondern immer relativ und subjektiv geprägtes Erleben jedes und jeder Einzelnen. Unsicherheiten sind normaler Bestandteil des Lebens, an deren Bewältigung die Einzelnen lernen und wachsen können.

Die verschiedenen Redaktionen der CILIP haben diese Arbeit bereits über Jahrzehnte geleistet. Sie haben sowohl konkrete Entwicklungen berichtet, bewertet und eingeordnet, als auch die grundlegenden Wandlungen im Bereich der Inneren Sicherheit aufgearbeitet und einer Kritik unterzogen. Dass sie dabei von Beginn an die Polizei zum Zentrum ihrer Betrachtungen gemacht haben, zeugt angesichts der beschriebenen Entwicklungen von einer Hellsichtigkeit, die kaum zu glauben ist. Gäbe es CILIP nicht bereits – man müsste sie heute erfinden.

Bürgerrechte in Bewegung

Die Demokratie auf der Straße verteidigen

von Elke Steven

Seit 40 Jahren informiert CILIP über die vielen gesetzlichen und technischen Entwicklungen in der Überwachung der Bürger*innen. Die Aufgabe der Bürgerrechts- und der neuen sozialen Bewegungen ist es, deren Auswirkungen auf die Grund- und Menschenrechte zu analysieren und Formen des Protests zu entwickeln.

Eine „kurze" Geschichte der neuen sozialen Bewegungen kann es hier nicht geben. Die vielfältigen gesellschaftlichen Entwicklungen, die Kämpfe auf der Straße, die gerichtlichen Erfolge und deren Umkehrung in Repression kann ich nur mit willkürlich gewählten Schwerpunkten und sehr pointillistisch aufzeigen.

Zweifellos ist in den vergangenen 40 Jahren Protest auf der Straße sehr viel selbstverständlicher geworden. Das Recht, „sich friedlich und ohne Waffen" zu versammeln, ist seit den Studentenprotesten der späten 1960er und der 1970er Jahre zu einem bürgerlichen Mittel der politischen Einmischung geworden. Diese Aussage vereinfacht jedoch gleich mehrfach. Selbstverständlich gab es auch vor den Studentenprotesten „Versammlungen unter freiem Himmel". Hier wie auch im Folgenden beziehe ich mich fast ausschließlich auf die Entwicklungen in der alten BRD und im gemeinsamen Danach. Dies tue ich trotz der zentralen Erfahrungen der Bürgerbewegung in der DDR, der „friedlichen Revolution", die einen tatsächlichen gesellschaftlichen Umsturz möglich gemacht hat, auch wenn der dann nicht so ausgegangen ist, wie sich das viele erhofft hatten. Ich bitte diese Willkür zu entschuldigen.

Heute betont noch jede Versammlungsbehörde – diese sind manchmal bei der Polizei angesiedelt –, dass dieses Grundrecht auf Versammlungsfreiheit ein zentrales Element unserer Demokratie ist. Dem Bundesverfassungsgericht sei Dank – darauf komme ich noch zu sprechen – ist dies so selbstverständlich geworden. Immer dann, wenn in anderen

Regionen dieser Welt die Menschen auf die Straße gehen, um gegen Regime zu protestieren, die auch in den Augen hiesiger herrschender Politik ungerecht sind, wird das Menschenrecht auf Versammlungsfreiheit von „unserer“ Regierung eingefordert, wird die Berechtigung des Protestes herausgestellt. Für die Proteste vor der eigenen Haustür gilt dieses Recht eher nur abstrakt, denn sie bringen ja Unruhe in die herrschenden Verhältnisse.

Lauter, unübersehbarer, radikaler Protest muss dann „leider“ von Politik und Polizei um des Grundrechts willen, um der Demokratie willen eingeschränkt werden. Selbstverständlich wird uns eingeredet, dies geschehe nur zur Abwehr riesiger Gefahren: Gewaltbereite, Antifa, Vermummte und schwarzer Block haben sich sozusagen immer schon bei den Behörden angemeldet. Also werden Allgemeinverfügungen und Auflagen erlassen – oder es wird vor Ort eingekesselt, und die herrschenden Ordnungsvorstellungen werden mit Polizeigewalt durchgesetzt. An diesem Vorgehen – von der Warnung vor Gewaltbereiten im Vorfeld, die ja auch einschüchtern und spätere Maßnahmen rechtfertigen soll, bis hin zu den polizeilichen Eingriffen – hat sich prinzipiell nicht viel geändert.

Seit eh und je sehen Politik und Polizei – wie in der Verfassung selbst deutlich wird – eine Gefahr darin, dass die Bürger*innen sich einmischen und Druck auf die Politik ausüben. Das Misstrauen gegenüber den Bürger*innen kommt schon in Artikel 8 Absatz 2 GG zum Ausdruck: „Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.“ Davon wurde schon 1953 Gebrauch gemacht, und die Entwicklungen haben auf der gesetzlichen Ebene eher mehr Eingriffsrechte geschaffen: Die elendigen Schutzwaffen- und Vermummungsverbote seit 1985 seien an erster Stelle genannt. Mit Desinformationskampagnen über die drohenden Gefahren im Vorhinein, mit Rechtsbeugung in Allgemeinverfügungen und im Verbot von Camps, mit Grundrechtsverletzungen während der Demonstrationen und mit dreisten Lügen gegenüber den Medien müssen die Organisator*innen von Protesten im Namen der neuen sozialen Bewegungen immer rechnen.

Rechtspopulismus und rechtsradikale Entwicklungen

Allerdings gibt es eine Veränderung, die auch den radikaldemokratischen Protest vor neue Aufgaben und Fragen stellt. Nationalistische,

rassistische, antisemitische, islamfeindliche Meinungen haben gesellschaftlichen Rückhalt gefunden. Rechtspopulistische und rechtsradikale Vertreter*innen einer solchen Gesinnung treibt es ebenfalls auf die Straße. Das Maß, in dem inzwischen Formen und Begrifflichkeiten linker Protestbewegungen adaptiert werden, macht das Problem oft deutlich. Kann das wirklich ziviler Ungehorsam sein, wenn Busse mit Flüchtlingen blockiert werden, kann es einen zivilen Ungehorsam im Namen der Menschenfeindlichkeit geben? Sicherlich nicht, aber das Grundrecht auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit ist unteilbar. Solange es um Meinungen geht, können wir nicht nach Verbot und Einschränkung der Rechte dieser Bürger*innen rufen. Im Umgang mit diesen Versammlungen haben wir in den letzten Jahren viel gelernt, aber die Frage, wie wir die gesellschaftliche Stimmung insgesamt verändern können, darüber müssen wir noch sehr grundlegend nachdenken.

„Unteilbar" ist ein gutes Stichwort, das an eine polizeilich irrelevante und trotzdem politisch wahrgenommene Versammlung unter freiem Himmel erinnert. #unteilbar wollte sich dem Rechtsruck des gegenwärtigen gesellschaftlichen Diskurses entgegenstellen und der Entdemokratisierung Einhalt gebieten. Denn Abbau von Sozialstaatlichkeit und Ausweitung von Rassismus und Nationalismus gehören zusammen und müssen als Kehrseiten derselben Medaille bekämpft werden. Zum neoliberalen Umbau des Staates und seiner Absicherung gehört die Abschottung der EU an den Außengrenzen, die Verneinung der Menschenrechte, die Einrichtung von Lagern in Drittstaaten. Wenn Menschenrechte nicht für alle Menschen gelten, dann gelten sie gar nicht mehr. Zum neoliberalen Abbau gehört auch die Absicherung wirtschaftlicher Interessen und Profite auf Kosten vieler Bürger*innen in diesen Metropolen. Auch die Einschränkung der Meinungsfreiheit ist Teil dieser Entwicklung.

Diese Themen zusammen zu denken ist auch der Versuch, andere Antworten auf die rechtspopulistischen gesellschaftlichen Entwicklungen zu finden. Praktisch bleiben durchaus auch die Blockaden extrem rechter, nationalistischer Versammlungen notwendig. Aber die Analyse der gesellschaftlichen Verhältnisse und unsere politischen Kämpfe müssen weit darüber hinausgehen.

Versammlungen: ein selbstverständliches Recht

CILIP informiert immer wieder über das Maß von Überwachung, über die neuesten Technologien zur Herrschaft über die Bürger*innen. Aber

die vielen neuen sozialen Bewegungen sind keineswegs einfach nur „Opfer“ staatlicher Gewalt. Den immer neuen staatlichen Zumutungen der Kontrolle und Überwachung sind sie oft kreativ begegnet.

Das Selbstbewusstsein und das fundierte Wissen, mit dem der Prostest auf die Straße getragen wurde, ist immer größer geworden. Die Protestformen sind weiterentwickelt, neue Kommunikationsformen genutzt worden. Bürger*innen eignen sich Straßen und Plätze an, bleiben vor Ort, verstehen es, auch angesichts eines generellen Versammlungsverbots – zum Beispiel in Frankfurt 2012 selbst auf dem Paulsplatz – den Ort zu bevölkern und zugleich mit kreativen und unterhaltenden Eingriffen und Darstellungen für die Friedlichkeit des Protestes zu sorgen.

Längst ist die „Fünf-Finger-Technik“, die es möglich macht, nicht vor jeder Polizeiabsperrung stehen zu bleiben, sondern das eigene Ziel im Auge zu behalten und Absperrungen zu umgehen, Allgemeingut geworden. Die Clowns-Army nervt die Polizei, aber bringt den notwendigen Humor in die Versammlung, selbst wenn die polizeilichen Eingriffe die Geduld der Demonstrierenden auf eine harte Probe stellen. Ich denke dabei sofort an die Migrationsdemonstration im Kontext der Proteste gegen den G8 in Rostock/Heiligendamm. Und selbstverständlich sind die neuen Kommunikationsmöglichkeiten immer mit Gewinn genutzt worden – sowohl zur Kommunikation innerhalb der Versammlung als auch in der Außendarstellung, dem Versuch der polizeilichen Berichterstattung eine eigene mediale Präsenz entgegenzustellen. Auch mit diesem Thema könnte man sich viel ausführlicher beschäftigen, denn es bleibt ein harter Kampf gegen die mediale Übermacht der Polizei. Mit über 300 Beamt*innen hat die Hamburger Polizei die Öffentlichkeitsarbeit zu den Protesten gegen den G20 begleitet. Mit Twitter-Nachrichten versuchte sie, auch unmittelbar auf die Demonstrationsteilnehmer*innen einzuwirken und arbeitete damit jenseits ihres Auftrags. Selbst das internationale Mediencenter in Hamburg zum G20 konnte, trotz hervorragender Arbeit, dieser Übermacht, die ja auch danach noch weiterging, nur begrenzt etwas entgegensetzen.

Hilfe durch die Gerichte

Einige Gerichtsentscheidungen spielen in diesem Kampf um Versammlungs- und Meinungsfreiheit eine zentrale Rolle. Diese Gerichtsentscheidungen mussten meist über viele Jahre erstritten werden. Es sind längst nicht einfach rechtliche Fragen, die von den Gerichten entschie-

den wurden. Die Öffentlichkeitsarbeit, die vielen Versuche, die Bürger*innen selbst von der Notwendigkeit und dem Recht sich zu versammeln, zu überzeugen, haben wesentlich zu diesen Entscheidungen beigetragen. Ohne eine breite öffentliche Anteilnahme und wohlwollende Stellungnahmen zu diesem Grundrecht wären diese Entscheidungen nicht möglich gewesen. Ich will einige Entscheidungen nennen, ohne sie in ihrer Bedeutung wirklich würdigen zu können:

- **Volkszählungsurteil von 1983**: Die rasch groß gewordene Bewegung gegen die Volkszählung wird heute fast schon vergessen. Das Bundesverfassungsgericht leitete aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz – GG, in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG) das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ab.[1]

> „Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.“

- **Brokdorf Beschluss von 1985**: Dieser Beschluss war und ist zentral für das Verständnis der Versammlungsfreiheit und hat viel positive Wirkung auf den staatlichen Umgang mit diesem Recht.[2] Aber selbstverständlich bleibt das Recht umstritten, ist die Wahrnehmung des Rechts Stachel in der repräsentativen Demokratie. Eine „Befriedung“ kann es wohl nicht geben, denn die Herausforderung der Verhältnisse, die kleinen Revolten gehören zu diesem Recht, das den Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine bewahren soll.

> „… das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu versammeln, galt seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewußten Bürgers … (Versammlungen) enthalten ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren.“

---

1 BVerfG: Urteil v 15.12.1983, Az.: 1 BvR 209/83 u.a.

2 BVerfG: Beschluss v. 14.5.1985, Az.: 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81

- **Sitzblockade-Beschluss von 1995:** Sitzblockaden stellen keine strafbare Nötigung dar und können nicht gemäß § 240 Strafgesetzbuch (StGB) bestraft werden.[3] Auch der Streit um die rechtliche Bewertung von Sitzblockaden dauert an. Schnell fällte der Bundesgerichtshof ein widersprechendes Urteil.[4] Und im Kontext der Blockaden von Demonstrationen der extremen Rechten ging der Streit darum anders weiter.
- Mit dem Urteil zur **Online-Durchsuchung von 2008** schuf das Bundesverfassungsgericht ein Computer-Grundrecht, das „Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme".[5]

Diese Erfolge sind allerdings alle prekär. Neue Umstände, erst recht neue technische Möglichkeiten führen zu neuen Begehrlichkeiten, zu neuen Gesetzen und Auslegungen. Als das aktuelle Beispiel sei hier der Einsatz von Staatstrojanern genannt, der die dauerhafte Gefährdung aller Bürger*innen in Kauf nimmt, nur um eines möglichen Vorteils willen in der staatlichen Informationsbeschaffung.

Ein Beispiel für Erfolge vor Gericht, die nichts an der polizeilichen Praxis ändern, sind die Gerichtsentscheidungen zur Einschließung von Demonstrierenden. Seit dem Hamburger Kessel von 1986 ist geklärt, dass solche Maßnahmen rechtswidrig sind. Ungezählte Male ist dies danach wieder und wieder gerichtlich festgestellt worden. Es ändert nichts. Auch die geringen Entschädigungen helfen nicht weiter.

Versammlungen kämpfen um Inhalte

Demonstrationsteilnehmer*innen müssen sich immer – egal um welches Thema es ihnen „eigentlich" geht – zugleich mit den Möglichkeiten staatlicher Überwachungs- und Eingriffsmaßnahmen beschäftigen. Sie werden fast zwangsläufig auch zu Expert*innen des Versammlungsrechts. Oft genug ist auch die mediale Berichterstattung von diesem Thema beherrscht, von der Berichterstattung über polizeiliche Maßnahmen, die von der Polizei als Antwort auf die Gewalt der Demonstrierenden interpretiert wird. Die inhaltlichen Anliegen bleiben dann unbe-

3 BVerfG: Beschluss v. 10.1.1995, Az.: 1 BvR 718/89
4 BGH: Urteil v. 20.7.1995, Az.: 1 StR 126/95
5 BVerfG: Urteil v. 27.2.2008, Az.: 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07

rücksichtigt, obwohl es den Versammelten gerade darum geht. Auch das kann frustrierend sein.

Versammlungen greifen selbstverständlich auch selbst die Fragen von staatlicher Überwachung auf. Im Kampf gegen staatliche Überwachung streiten die vielen sozialen Bewegungen oft gemeinsam, wie es vom Volkszählungsboykott bis zu den Protesten gegen die neuen Polizeigesetze deutlich wird.

Netzpolitische Themen gehen aber noch darüber hinaus und diese Themen und Entwicklungen werden von den alten neuen sozialen Bewegungen zu wenig wahrgenommen. Mit der Entwicklung des Internets ist auch die Hoffnung auf freie und gleichberechtigte Kommunikation verbunden. Damit verbunden sind Hoffnungen auf die Möglichkeiten der Unterminierung von Herrschaft mithilfe neuer Technologien, auf die Entwicklung einer freien und offenen Gesellschaft mit Hilfe einer Technologie, die nicht die alte Herrschaftsordnung stabilisiert, sondern den Aufbau demokratischer Strukturen erleichtert und den einzelnen stärkt.

Die gegenwärtigen Entwicklungen sprechen jedoch eine andere Sprache, die Freiheit wird eingeschränkt, der Staat überwacht und schützt eher die privaten Großunternehmen, die mithilfe ihrer Angebote Daten sammeln, auswerten und Gesellschaften manipulieren. Die Angriffe auf die Meinungsfreiheit sind massiv.

Eine der Grundlagen im Streit um Grund- und Menschenrechte, darum, dass Rassismus und Menschenverachtung nicht gesellschaftsfähig werden, ist das Grund- und Menschenrecht auf Meinungsfreiheit. Wer zulässt, dass die Feinde der Demokratie, diejenigen, die Menschenrechte an Nation und „Rasse“ binden und andere mundtot machen wollen, die Diskussion bestimmen, schafft das Klima und die Voraussetzungen für die Einschränkung der Meinungsfreiheit und für staatliche Überwachung. Kritik an den menschenverachtenden Verhältnissen wird dann zunehmend als realitätsfremd diffamiert. Aber Überwachung geht nicht nur vom Staat aus. Kommunikation findet mittels privater Unternehmen statt, die Daten sammeln und manipulieren können.

Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz delegiert zentrale staatliche Aufgaben – den Schutz der Meinungsfreiheit und die Strafverfolgung – auf private Anbieter. Meinungen werden im Zuge dessen gelöscht und der öffentlichen Auseinandersetzung entzogen, strafbare Aussagen oder Aufforderungen aber im Netz belassen. Unter dem Deckmantel des Schutzes des Urheberrechts sollen Upload-Filter verpflichtend werden, bei denen von Menschen undurchschaubare Algorithmen entscheiden,

welche Veröffentlichungen gelöscht werden. Das Leistungsschutzrecht wird vor allem den Platzhirschen auf dem Pressemarkt zugute kommen und ist Gift für eine pluralistische Presselandschaft und für innovative Online-Dienste. Das Verständnis dieser automatisierten Filter für Kunst und Humor wird sehr begrenzt sein.

Bevor die großen internationalen Unternehmen die Macht über die Daten übernommen haben, bevor im Geiste der Herrschenden die Kontrolle immer durchdringender geworden ist, müssen wir Wege finden, das freie Internet zu erhalten bzw. zu schaffen.

Der Kampf um Datenschutz, der nicht Daten schützt, sondern die Menschen und ihre Rechte, steht einem Datenkapitalismus gegenüber, der Daten vermarktet und Menschen überwacht.

Auch dagegen lasst uns gemeinsam kämpfen. Es bleibt viel zu tun, denn Demokratie, Grund- und Menschenrechte und unser wachsendes Verständnis von diesen müssen immer auch auf der Straße verteidigt werden.

Überwachen und Ausschließen

Was neoliberale Produktionsweise und unkontrollierte Strafgewalt verbindet

von Helga Cremer-Schäfer

Neoliberale Produktionsweise und Populismus als herrschende Politikform sorgen dafür, dass Sicherheitspolitik und Kriminalitätsdiskurse mit dem Vollzug legitimierter Ausschließung von Außenseitern, Armen und Fremden kurzgeschlossen werden. Als Wiedereinstieg in abolitionistische Gegenbewegungen wird vorgeschlagen, ökonomische, politische und kulturelle Bedingungen von Passung und Kurzschluss zu klären.

Die seit den 1990er Jahren in kritischen Kriminologien verfügbaren Beschreibungen „neuer" beziehungsweise „neoliberaler" Überwachungs- und Kontroll-Technologien erinnern frappant an Thesen der Studie *Sozialstruktur und Strafvollzug* von Georg Rusche und Otto Kirchheimer von 1938. Die am meisten zitierte These zu Strafvollzugsentwicklung lautete: „Jede Produktionsweise tendiert dazu Bestrafungsmethoden zu ersinnen, welche mit ihren Produktionsverhältnissen übereinstimmen."[1] Zum Gegenstand von Analyse und Kritik müsse ein jeweiliges „soziales Artefakt" und seine Funktionsweisen in einer Produktionsweise werden. „Strafe als solche gibt es nicht."[2]

Insbesondere Georg Rusche richtete seine Aufmerksamkeit auf Interessen „gesellschaftlicher Kräfte", Gefängnisregime, Ausweitungen oder Begrenzung der Zahl von Gefangenen an „den Arbeitsmarkt" anzupassen: „Wirtschaft und Finanz". Den unübersehbaren „Ökonomismus" und die schlichte Instrumentalität der Thesen hat die „rettende Kritik"

1 Rusche, G.; Kirchheimer, O.: Sozialstruktur und Strafvollzug, Frankfurt/M. 1981, S. 12; Die Studie erschien 1938 auf Englisch, erst 1974 folgte eine erste deutsche Übersetzung.

2 Rusche; Kirchheimer a.a.O. (Fn. 1), S. 12

der 1970er Jahre produktiv aufgehoben.[3] Der Vorschlag war, die jeweils beobachtbare „Passung“ zwischen kapitalistischer Produktionsweise und Formen sozialer Kontrolle (einschließlich der Apparate von Strafrecht) als vermittelt über Ideologie zu analysieren und, in Anlehnung an Louis Althusser, „repressive Staatapparate“ als ideologische Apparate zum Gegenstand der Analyse zu machen.[4]

Der Vorschlag, die Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen im Strafrecht als über Politikformen und ideologisch vermittelt zu analysieren, ging vom Strafrecht als einer ideologischen Form von „sozialer Kontrolle“ aus. Zwei Erfahrungen waren Hintergrund, Strafrecht als organisierte moralisch legitimierte Ausschließung zu analysieren: erstens die Tendenz, im Übergang vom Fordismus zu neoliberaler Produktionsweise (ab den späten 1970er Jahren) Law-and-Order-Kampagnen, Sicherheitspaniken und Diskurse über „Kriminalität & Gewalt“ mit Feindbildkampagnen gegen Fremde, Arme, und Abweichende zu verschmelzen; und zweitens die Erfahrung, wie selbstverständlich Ausschließung vom Arbeitsmarkt und die Erzeugung einer als „überflüssig“ bestimmten Bevölkerung durch die „neue“ Produktionsweise hingenommen wurde. Hinzu kamen nationalistische und populistische Bewegungen, ethnische Säuberungen, Verschärfung von Ungleichheit und anderes mehr. Heinz Steinert und ich bezeichnen seit den 1990er Jahren das aus der Herrschaftstechnik „staatliche Strafe“ entstandene soziale Artefakt als gesellschaftliche Institution *Verbrechen & Strafe*.[5] Bestrafung bedeutet für die Betroffenen nicht soziale Kontrolle, sondern soziale Ausschließung. Die gesellschaftliche Funktion der Institution zielt auf die Legitimation von Bestrafung und anderen Formen von Ausschließung als „moralisch legitimiert“. Die historisch von Apparaten bestimmten Zwecke von Strafrecht (wie Herstellung von Ordnung und Sicherheit durch Abschreckung, Resozialisierung, Normdarstellung und Sicherheitsproduktion) können nicht einfach übernommen werden. Die Kritik der Institution *Verbrechen & Strafe* als ideologischem Apparat oder „symbolische Politik“ (wie Moral-Unternehmertum, Darstellung von Herrschaft, Enteignung von Konflikten) muss zur gesellschaftlichen Funktion, *der Organisierung*

3 Steinert, H.: Dringliche Aufforderung, an der Studie von Rusche und Kirchheimer weiter zu arbeiten, Nachwort in: Rusche; Kirchheimer a.a.O. (Fn. 1), S. 314-341

4 Althusser, L.: Ideologie und ideologische Staatsapparate, Hamburg 1977

5 Zum theoretischen Rahmen und empirischen Studien vgl. Cremer-Schäfer, H.; Steinert, H.: Straflust und Repression, Münster 1998 (2. überarbeitete Auflage 2014)

moralisch legitimierter Ausschließung und der Verwaltung von „Ausschluss-Tickets“, in Bezug gesetzt werden. Kontrollform und Legitimierung von Ausschließung durch *Verbrechen & Strafe* passen aus unterschiedlichen Gründen so gut zur neoliberalen Produktionsweise.

Kapitalistische Produktionsweisen und Kontrollform[6]

Übertragen auf Techniken der „Produktion von Sicherheit“ (vor Kriminalität) können wir in Anlehnung an Rusche/Kirchheimer formulieren: Jede Produktionsweise tendiert dazu, Kontrollformen zu ersinnen oder anzuwenden, die mit ihren Produktionsverhältnissen übereinstimmen, beziehungsweise solche zu vermeiden, die damit nicht übereinstimmen. Im Kontext neoliberaler Regulation haben instrumentelle, herrschaftstheoretische und politökonomische Erklärungen der Veränderungen von Formen der Kontrolle, Bestrafung und Ausschließung eine Plausibilität erhalten, die in der Phase der integrierenden, produktiv machenden Kontrollen und der „wohlfahrtstaatlichen“ Strafe (so es die geben kann) als „ökonomistisch“ abgetan wurden.[7] Privatisierung und Kommodifizierung von „Sicherheiten“, lokales Präventionsunternehmertum, Risiko- und Kostenmanagement, Monitoring, Technisierung, Strategien der Responsibilisierung (auch in Sozialpolitik und Sozialer Arbeit) werden als direkte Übertragung von Prinzipien betriebswirtschaftlicher Rationalisierung in den öffentlichen Bereich verstanden. Strategien der Mobilisierung von Bürger*innen, „repressive Toleranz“, drücken direkt Aspekte des veränderten „impliziten Arbeitsvertrags“ des Neoliberalismus aus: Die Transformation des „Arbeitskraft-Beamten“ in den selbstverant-

6 Der Wissenshintergrund für Vergleiche der Kriminalisierungs- und Bestrafungspolitik in der Phase des „prosperierenden Fordismus“ und der Ablösung dieser Produktionsweise durch die neoliberale sind zwei größere Forschungsprojekte: das erste zum Thema *Ökonomische, politische und Kriminalisierungsstrategien: Zur Geschichte der Kriminalnormgenese und -anwendung* (durchgeführt von der Forschungsgruppe Arno Pilgram, Heinz Steinert, Helga Cremer-Schäfer, Roswitha Hancke, Inge Morawetz, vgl. Kriminalsoziologische Bibliografie 1988, H. 60: „Kriminalisierungsphasen“; das zweite Thema lautete *Moralisieren als Sanktionieren. Formen und Funktionen der öffentlichen und privaten moralischen Verurteilung*. Eine knappe Zusammenführung von Ergebnissen findet sich in Cremer-Schäfer, H.; Steinert, H.: Straflust a.a.O. (Fn. 5), Kapitel 2, sowie in verstreuten Aufsätzen von Johannes Stehr und mir.

7 vgl. zu Details Steinert, H.: Dringliche Aufforderung a.a.O. (Fn. 3); Cremer-Schäfer, H.; Steinert, H.: Sozialstruktur und Kontrollpolitik: Einiges von dem, was wir glauben, seit Rusche & Kirchheimer dazugelernt zu haben, in: Kritische Kriminologie heute. Kriminologisches Journal 1986, 1. Beiheft, S. 77-118; sowie dieselben: Straflust a.a.O. (Fn. 5)

wortlichen „Arbeitskraft-Unternehmer“ wird von Bürokratien unterstützt. Die wohlfahrtsstaatliche normierende soziale Zurichtung von Delinquenten („Resozialisierung“) erscheint weniger verdinglichend als die heutige Regulierung „kostenoptimaler Devianzniveaus“, bei der sich die Politik in bestimmten Räumen mit begrenzten Delinquenzraten (etwa Drogenszenen) arrangiert, solange die finanziellen und ideologisch-politischen Kosten „stimmen“. Klassifikationen nach „guten Risiken“ zum Zweck der Inklusion erscheinen nachträglich hilfreicher als Klassifikationen nach „Risikokategorien“ zum Zweck des Aussortierens. Und die wohlfahrtsstaatliche Logik der personalisierenden „herrschaftlich gewährten Hilfe“ und verdinglichenden Disziplinierung steht im Vergleich mit der personalisierenden Abweichungsprävention mit „strukturierender Vorsorge“ als das kleinere Übel da.[8]

Als „gesellschaftliche Kräfte“ des Formwandels von Kontrolle treten nicht wie bei Rusche/Kirchheimer „Wirtschaft & Finanz“ auf, sondern im eigenen Interesse und populistischer Manier vor allem Apparate und Instanzen des Strafrechts: Politik, Polizei, Medien – unterstützt durch Kriminologien, die Strategien der inzwischen herrschenden Politikform des „strukturellen Populismus“ ebenfalls beherrschen.[9] Angst vor „Kri-

---

8 Das herrschaftskritische Verständnis „sozialer Kontrolle“ geht nicht abstrakt von „Integration“ oder „Herstellung von Ordnung“ aus, sondern von Integration in Herrschafts- und Ungleichheitsordnungen, von Strafe als Zwangs-Mittel, das sozialtechnologische Mittel und ideologische Strategien mehr oder weniger ergänzt. Wenn von „Formen sozialer Kontrolle“ die Rede ist, werden verdinglichende Disziplinierungs- und Zurichtungs-Techniken unterschieden (disziplinierende, helfende, behavioristisch-äußerliche Kontrollen), das strafrechtliche Modell der Übelszufügung (punitive Kontrolle) und Formen der Konfliktregulierung (restaurative, befriedende Formen). „Formwandel“ benennt Verschiebungen in der „Hegemonie“ der Kontrollformen bzw. der sozialen Institutionen, die sie als ihre grundsätzliche Logik und Funktion entwickelt haben.

9 Populismus als Gegensatz zu Interessenpolitik ist nicht automatisch eine „rechte“ Politikform, sondern eine, die strukturell in einem System von Volksparteien und von medial vermittelter Berufs-Politik angelegt ist. Westliche Demokratien haben eine „populistische Struktur“ im Zwang zur großen Zahl (von Wähler*innen) und zum Erregen von Aufmerksamkeit (zur Sensation) in den Medien. Voraussetzung populistischer Strategien in repräsentativen Demokratien ist, dass es gelingt, Probleme und gesellschaftliche Veränderungen auf der Ebene der Politik und auf der von Gesellschaft zu personalisieren. Schwierigkeiten dürfen nicht als konfliktreiche Situationen wahrgenommen werden, für die ein Kompromiss gefunden werden soll. Für Schwierigkeiten und „Krisen“ müssen die Machenschaften oder das Versagen bestimmter Leute, bestimmter Kategorien der Bevölkerung verantwortlich gemacht werden; vgl. Steinert, H.: Kulturindustrielle Politik mit dem Großen & Ganzen: Populismus, Politik-Darsteller, ihr Publikum und seine Mobilisierung, in: Internationale Gesellschaft und Politik 1999, H. 4, S. 402-413; Cremer-

minalitätswellen“ (ersatzweise Gewaltwellen oder Terrorismusgefahr) wurde nur durch Konjunkturen der Produktion von Angst durch „Flüchtlingswellen“ ergänzt.

Schwache Kontrolle des „strafenden Staats“

Die seit der Durchsetzung der neoliberalen Produktionsweise offensichtlich schwachen Möglichkeiten, den „strafenden Staat“ zu kontrollieren, haben einiges mit der Definition von Strafrecht als „sozialer Kontrolle“ und Herstellen von Ordnung zu tun. Definitionen von Strafrecht als „ultima ratio“ sind aus Diskurs und Vollzug von Strafe verschwunden; von dem selbstreflexiven Verständnis „Strafe als ultima irratio“ ganz zu schweigen. Als Tendenzen in der Phase neoliberaler Produktionsweise konnten wir beobachten:

- Das „Erbe“ fordistischer Modernisierungen, die Propagierung und Verwendung von Strafgesetz und Polizei als technokratische Regulative, wird im Rahmen der Durchsetzung von Populismus als herrschender Politikform intensiviert: Überwachung, Sanktion, Strafdrohung und -vollzug werden für überlegene technische Regulative gehalten.
- Politische Akteure, Polizei und Justiz legitimieren (und kontrollieren) ihre Interventionen nicht mehr durch Zwecke wie „Reintegration“ oder „Verhältnismäßigkeit“; sie orientieren Aktionen von Kontrolle und Bestrafung populistisch an einem von ihnen permanent oder periodisch erzeugten sozialen Artefakt: an „sozialer Angst“.
- Das Verhältnis zwischen Opfern und schuldigen Täter*innen wird als eine Konkurrenz und Polarität organisiert. Die „kalte Seite“ von Gerechtigkeit, die Straf-Gerechtigkeit, wird praktiziert. Im Gefängnisregime nehmen Verwahrung, Geschlossenheit, behavioristische Verhaltenskontrollen, äußerliche Disziplinierung zu.
- „Punitivität“, die Praxis legitimierter Übelszufügung und systematischer Schädigungen der Person, wird aus dem Strafrecht auf andere Institutionen (Sozialpolitik und Soziale Arbeit) übertragen.
- Die Anwendung von Strafgesetz und polizeilicher Überwachung als selbstverständlich gemachtem technokratischem Regulativ und die international steigenden Gefangenenzahlen zeigen, dass nie ver-

Schäfer, H.: Die Politik mit „Verbrechen & Strafe“ als Voraussetzung und Folge von „strukturellem Populismus“, in: Kriminologisches Journal 2015, H. 1, S. 22-36

schwundene Merkmale des „ideologischen Staatsapparats“ *Verbrechen & Strafe* wieder exzessiver praktiziert werden: erstens der Klassencharakter von Kriminalisierung und Strafjustiz, zweitens die institutionalisierte Fremdenfeindlichkeit und drittens der institutionalisierte Rassismus, die alle mit der Etikettierung von Problemen und Konflikten als „Kriminalität“ verbunden sind.

Nach einer Formulierung von Nils Christie befinden sich „moderne Gesellschaften“ damit „auf dem Weg zu Gulags westlicher Art“.[10] Bei diesen Tendenzen handelt es sich nicht — wie bei der Entwicklung der Kontrollform um eine politisch ermöglichte Übertragung von neoliberalen Herrschaftstechniken und -strategien. Es handelt sich um eine Entgrenzung der gesellschaftlichen Grund-Funktion der Institution *Verbrechen & Strafe*: die Organisierung moralisch legitimierter Ausschließung von noch nicht oder nicht mehr „Vertragsfähigen“ der bürgerlichen Gesellschaft durch Formen von Ausschließung im Inneren. Exemplarisch durch die geschlossene Anstalt, das Gefängnis, das Getto – mit und ohne Mauern – vollzogen.

Dass die Forcierung sozialer Ausschließung durch Einschließung und die Übertragung der Logik des Strafrechts („Punitivität“) auf Ordnungs- und Kontroll-Institutionen so gut zu der a-moralischen Ausschließung passt, die „die Märkte“ erzeugen, brauchte nicht durch „Wirtschaft & Finanz“ durchgesetzt werden. Direkte, instrumentelle Funktionen etwa der Herstellung der nützlichen und flexibilisierten Arbeitskraft, gar des „Arbeitskraft-Unternehmers“, lassen sich schwerlich identifizieren. Unübersehbar werden die Ausschlussfolgen von „symbolischer Politik“.[11]

Ideologiebedarf und entgrenztes staatliches Strafen

Christie analysierte die Entwicklung der USA zu einer Strafdystopie als exemplarischen Fall dafür, dass „moderne Gesellschaften“ durch (rechtliche, organisatorische, kulturelle) Einhegungen gerade *nicht* an extensiven Definitionsmöglichkeiten von Problemen und Konflikten als „Kriminalität“ gehindert werden. Entgegen der Annahme der Zivilisierung

10 Christie, N.: Kriminalitätskontrolle als Industrie. Auf dem Weg zu Gulags westlicher Art, Pfaffenweiler 1995, engl. 1993

11 Edelman, M.: Politik als Ritual: Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt 1976

und Humanisierung von Bestrafungsmethoden durch Recht, Demokratie, rationale Organisation und Verwaltung zeigt Christie, dass weder institutionalisierte Kontrolle von Herrschaft noch „moderne“ Denkweisen, noch instrumentelle Vernunft den Formen der „inneren Verbannung“ eine „Grenze des Wachstums“ setzen.

Eine ökonomische Bedingung verstärkt die Dynamik der strukturellen Tendenz: dauerhafte Ausschließung vom Arbeitsmarkt („Arbeitslosigkeit“). Mit der Durchsetzung der neoliberalen Produktionsweise wurde ein Teil der Bevölkerung faktisch als so „überflüssig“ bestimmt, dass er wegen der Verschärfung der Konkurrenz um den Wohlfahrtsstaat keine „Belastung“ sein durfte. Nach Markt-Logik und sozialpolitischen Kriterien von Verdienst und Nützlichkeit als Arbeitskraft gerechnet, werde es rational, „Kriminelle“ in einer Weise im Gefängnis oder Getto zu internieren, die „auf ihre Kosten geht“. Die Sicherheits- und Bestrafungspolitik, ohnehin Politik von legitimierter Leidzufügung und Ausschließung, wandelt damit nicht Logik und Form, sie wird exzessiver angewendet.

Als Denkweisen und institutionelle Voraussetzungen, die der Legitimierung von Ausschließung zuarbeiten, nennt Christie: das „reaktive“ Denken über Strafe (und Polizei) als effektive Kriminalitätskontrolle; die Abschaffung der als Herrschaftskontrolle institutionalisierten, daher aufwendigen Degradierungsrituale der Justiz durch Schematisierung der Strafzumessung und verwaltungsförmiges Abliefern; die Vorstellung, eine homogene Gesellschaft und ein gesäuberter Raum ließen sich durch technologische Steuerung von Menschen umsetzen; die Verbreitung von sozialer Indifferenz und Verachtung für alle, die sich nicht mit „uns“ identisch machen. Allen Denkweisen und Praktiken liegt das (auch Rassismus prägende) „identifizierende Denken“ zugrunde: Abstraktionen für Zwecke der Verdinglichung von Personen („Etiketten“). Als weitere Fördermaßnahme „auf dem Weg zu GULAGs westlicher Art“ wirkt nach Christie die Möglichkeit, Kriminalitätskontrolle, Gefängnisse und „Sicherheitsgewährleistung“ als ein profitables Geschäft zu betreiben.

Als Bedingungen der Möglichkeit des strukturell ungebremsten Wachstums von Kriminalisierung und Einsperren führt Christie Herrschafts-Techniken und Denkweisen an, für die „instrumentelle Vernunft“ ein passender Oberbegriff wäre: eine Logik, die Wirtschafts- *und* Verwaltungshandeln zugrunde liegt.

Instrumentelle Vernunft, rationale Verwaltung, Denken in „großen Kategorien“ und Klassifikationen nach Nützlichkeit kennen wir in zwei

Varianten: der optimistischen und der kalten Sozialtechnokratie. Die optimistische Version lag in der Phase des Fordismus den Modernisierungen von Strafjustiz, Strafvollzug und den angegliederten Hilfe-Maßnahmen der Sozialen Arbeit zugrunde, sogar den Modernisierungen der Polizei. Die von Christie und auch in der Literatur über Strafrecht als soziale Kontrolle dargestellten neoliberalen Rationalisierungen können daher, im Vergleich mit der fordistischen Phase, nicht als *Form*wandel von Strafe interpretiert werden. Die Logik der Herrschaftstechnik verändert sich nicht, sie wird exzessiver angewendet und „exklusiver", das heißt ohne auf Integration zielende Beigaben (wie Erziehung, Reintegration).

Weshalb hat sich instrumentelles, sozialtechnokratisches Denken in einer Phase kapitalistischen Wirtschaftens, im prosperierenden Fordismus, mit einem (bescheidenen) Zurückdrängen einer Herrschaftstechnik (hier der Strafe) verbinden können? Für Klärungen will ich noch einmal auf den Zusammenhang von ideologischen und instrumentellen Funktionen des Strafrechts eingehen.

„Nur" ideologische Funktion von Strafrecht gibt es in der neoliberalen Produktionsweise nicht

Eine durch Instanzen des Strafrechts organisierte „Kriminalitätskontrolle" wäre nach all dem, was wir über ideologische Funktionen von Strafrecht wissen, eine ziemlich uneffektive Art, Ordnung und Sicherheit herzustellen. Eine durch kritische Kriminologie vielfach begründete Einsicht.

Heinz Steinert betonte in seiner „rettenden Kritik" der Studie von Rusche/Kirchheimer,[12] dass der Zusammenhang von Straf- beziehungsweise Kontrollform und kapitalistischen Produktionsweisen über die Ebene von Ideologie vermittelt wird: Einrichtungen des Strafrechts und die Anwendung des Etiketts „Kriminalität" mögen gelegentlich instrumentell disziplinierende „Wirksamkeit" haben. Bezüglich der Verpflichtungen, die einem „impliziten Gesellschaftsvertrag" (mit den Teilen impliziter Arbeits- und politischer Vertrag, Geschlechtervertrag) zugrunde liegt, haben sie

12 Steinert, H.: Dringliche Aufforderung a.a.O. (Fn. 3)

„in jedem Fall … eine Propagandawirkung: Sie stellen an exemplarisch herausgegriffen Fällen dar, wohin es führt, wenn man nicht arbeitet, nicht regelmäßig arbeitet, nicht in einer geordneten Familie lebt, den Konsum-Lohnarbeit-Nexus zu überspringen versucht, sein Temperament nicht zügeln kann. Leichtsinnig ist, Machtmittel einzusetzen versucht, die einem nicht zustehen, über seine Verhältnisse lebt, kurz: sich der erforderlichen disziplinierten Lebensweise entzieht (und sich das nicht leisten kann). Aber auch in dem, ‚wohin das führt', steckt jeweils noch eine Darstellungsfunktion. Über die moralische Missbilligung und die verordnete Beeinträchtigung der Lebenschancen hinaus stellt sich in der Art der Strafe die jeweilige ‚Arbeitsmoral' im Detail dar: im Gefängnisregime die rein äußerliche Disziplinierung, in der Resozialisierung die psychische Zurichtung auf die Arbeits- und Konsummärkte, in der Geldstrafe die Vorrangigkeit des Konsums als Antrieb zur Arbeit (unter Zurückstellung der unmittelbaren Disziplinierung). Die Strafen passen sich der Vergesellschaftungsform an und stellen Aspekte der jeweils vorherrschenden ‚Arbeitsmoral' dramatisiert dar. Sie tragen damit dazu bei, diese ideologisch durchzusetzen, auch wenn sie die Kriminalität (sei es spezial- sei es generalpräventiv) kaum beeinflussen."[13]

Formuliert wurden die Theorieperspektive und der Vorschlag, Politik mit dem Strafrecht als „symbolische Politik" und Darstellung von „Arbeitsmoral" zu begreifen in der Phase von Fordismus. Es handelte sich um eine Phase widersprüchlicher Gleichzeitigkeit von „Politik der Inneren Sicherheit" und der Übertragung von optimistischem Sozialingenieurstum und sozialstaatlichen Logiken auf Strafen und Einsperren. Die fordistische Produktionsweise beruhte – anders als die marktliberale und die neoliberale – auf Strategien, die herrschaftsförmige Integration erweiterten: Verallgemeinerung von Lohnarbeit bei gleichzeitiger „Verteuerung" von Arbeitskraft, Disziplinierung durch qualifizierende Investitionen in Arbeitskraft, Verstetigung von Arbeitskraft als Konsumkraft durch lohnarbeitsbezogene Sozial- und Ordnungspolitik, Anhebung des Reproduktionsniveaus bei gleichzeitiger Kommodifizierung privater, weiblicher Reproduktionsarbeit — um nur einige Tendenzen zu nennen.

Diese (verdinglichende) Form von Integration und Herrschaft ließ sich nicht einfach als „mehr Strafrecht" darstellen. Mit ihren Versprechungen – „mehr Liberalität", „sozialer Fortschritt", „mehr Sozialstaatlichkeit", „Bekämpfung sozialer Probleme" – korrespondierte sie vielmehr mit einem anderen, „reformierten" und erzieherischen Strafrecht. Die Durchsetzungschancen von bereits länger aktiven rechts- und sozialreformerischen Politik-Unternehmern haben sich im wohlfahrtsstaatlich

13 Cremer-Schäfer, H.; Steinert, H.: Sozialstruktur und Kontrollpolitik a.a.O. (Fn. 7), S. 94f.

regulierten, prosperierenden Fordismus verbessert, weil und insofern sie geeignet schienen, das Legitimationsdefizit von Strafrecht und andere Widersprüche von Politik auf der Ebene von Ideologie abzumildern. Begrenztes Hinausschieben von Ausschließungspolitik (Entpönalisierung, kaum Entkriminalisierung), Abkehr von offen sozialrassistischen Etiketten („asozial"), die instrumentelle Bestimmung von Strafrecht als „ultima ratio" waren für die Politikdarstellung ideologisch nützlich und gleichzeitig politisch brauchbar, weil sie das zentrale Merkmal von „symbolischer Politik" teilten: Reformen ohne strukturelle Folgen. *Verbrechen & Strafe* blieben gesichert.

Die Dialektik von Reformen zeigte sich schnell: Es entstanden Kategorisierungen von Personen, die von der Entpönalisierung ausgeschlossen wurden: die „wirklich Kriminellen", die „wirklich Gefährlichen", die „wirklich Unverbesserlichen". Ein Moment, das den „Weg zu Gulags westlicher Art" mit am stärksten vorantrieb, war die Verwandlung von „sozialem Unbehagen" über Ungerechtigkeiten und Unsicherheiten in „soziale Angst" – ein Prozess, der seit Ende der 1970er Jahre mit „symbolischen Kreuzzügen" (gegen den linken Terrorismus und seine Sympathisant*innen) und mit Moral-Paniken (wegen Kriminalitäts- und Gewalt- „Wellen" der üblichen Verdächtigen) produziert wurde.[14] Mit dieser ideologischen Strategie konnte sich die Bestimmung von Polizei und Strafrecht als einem notwendigen technokratischen Regulativ von Kriminalitätskontrolle nahezu komplett gegen das Verständnis von Strafrecht als „ultima ratio" durchsetzen.

Der Behauptung, Strafgesetz und Polizei wären Garanten von Ordnung, Sicherheit und Schutz, diente die bereits Ende der 1970er Jahre praktizierte Strategie des „Policing the Crisis": die Wiederherstellung von „Konsens" durch die Verschiebung der Verantwortlichkeit an einer diagnostizierten „eskalierenden Ordnungskrise" wahlweise auf „linken Terrorismus" oder „Gewalt & Kriminalität". Stuart Hall u.a. zeigten für Großbritannien die mediale und politische Karriere der Figur des „mugger", des Schlägers, der schon vor der Ära Thatcher zu dem zentralen kriminalpolitischen Bezugspunkt wurde.[15] Nach dem Muster populistischer Propaganda werden „Gesellschaftsfeinde" stets „oben" und „un-

14 Die Unterscheidung „Unbehagen" und sozialer Angst als Artefakt bezieht sich auf Hall, S. et al.: Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order, London 1978.

15 ebd.

ten“ identifiziert; Law-and-Order-Propaganda rekrutiert „übliche Verdächtige“ als Projektionsfläche und Objekte für expressive und exemplarische Bestrafung: gefährliche, meist junge Männer, Fremde, Arme, Abweichende. Die dem autoritären Populismus dienliche Figur des „mugger“ vereinte bereits alle Merkmale der folgenden Amalgamierung von Armuts-, Fremdenfeindlichkeit und kulturellem Rassismus: Der „mugger“ war jung, Immigrant, arbeitsscheu, disziplinlos und Produkt zerfallener Familienbande. „Policing the Crisis“ macht bereits darauf aufmerksam, dass es „nur“ symbolische Funktionen, „nur“ Ideologieproduktion nicht mehr gibt.

In der neoliberalen Produktionsweise wurde „auf den Märkten“ amoralisch-kalte Ausschließung (vom Arbeitsmarkt, von Wohlstandsinseln) wie eine Selbstverständlichkeit praktiziert: Über die „normalen“ nationalen Grenzziehungen hinaus können wir seit den 1980er Jahren nationalistische Bewegungen, ethnische und anders begründete „Säuberungen“, kriegerisch ausgetragene Konflikte beobachten. Die Normalität von Ausschließung und der Übergang von fordistischer zu neuen Pflichten der neoliberalen „Arbeitsmoral“ ließen sich gelegentlich ganz einfach mittels der Verknappungen und Standardisierung der Toleranz- und Bewährungsdauer für Verurteilte und Gefangene ausdrücken: „three strikes and you are out“. Populistische Politik-Darsteller nutzen „Kriminalität“ als „Ausschluss-Ticket“ für Gefängnis, nicht nur als Krisen-Rhetorik. Einweisungen in Gefängnis und Paria-Positionen stellen dar, „wohin es nun führt“, wenn Menschen als nicht mehr zugehörig kategorisiert werden: nicht in ein Nachbesserungsprogramm, sondern in ein „Draußen im Drinnen“.

In den Vordergrund tritt die Nützlichkeit von Kriminalitäts- und Sicherheitsdiskursen, um Feindbildkampagnen gegen Fremde, Arme und „wirklich Kriminelle“ anzuzetteln oder angezettelte zu verstärken. Deren Funktion besteht darin, amoralisch-kalte Ausschließung (vom Arbeitsmarkt, von Wohlstandsinseln) und politisch gewollte Grenzziehungen als moralisch legitimierte Ausschließung erscheinen zu lassen. Moralisch legitimierte Ausschließung bleibt nach aller Erfahrung nie „nur“ symbolisch; sie hat sichtbar zum Wachstum der Getto-Bevölkerung, des Paria-Sektors und zur (Über-)Füllung von Gefängnissen beigetragen.

Der Vergleich von „symbolischen“ Funktionen der Institution *Verbrechen & Strafe* in den Phasen fordistischer und neoliberaler Produktionsweise enthält eine Lehre, die theoretisch und politisch ernst zu nehmen ist: Die Voraussetzungen, um die Produktion von Außensei-

ter*innen und das Ausschließen durch Einschließen zu begrenzen und zu kontrollieren, waren nur für kurze Zeit als kleine Tendenz im prosperierenden Fordismus gegeben. Das neoliberale Wirtschaften hat diese Bedingungen, besonders die Knappheit von Arbeitskraft, abgeschafft.

Symbolische Zwecke von Strafrecht (wie „Normverdeutlichung", „Anerkennung von Opferinteressen") lassen sich nicht von Bestrafung abkoppeln. Die Definition von alltäglichen Konflikten, Übelzufügungen und Schädigungen als „Kriminalität", ermöglicht zwar jenen, die Polizei und Strafjustiz durch Anzeigen mobilisieren, ein Minimum an öffentlicher beziehungsweise politischer Wahrnehmung von Bedürfnissen und Interessen. Die Mobilisierung von Polizei und Strafrecht unterwirft „Nachfragende" aber ebenso der Ausschließungslogik der Institution: Als Ausgleich für Schädigungen, verlorene Konflikte und Lebenskatastrophen wird ihnen die Befriedigung von Strafbedürfnissen angeboten — ein guter Resonanzboden für permanente Wahlwerbung des „autoritären Populismus".

Die Kritik von Alltags-Mythen – hier des Mythos, dass Strafgesetze, Polizei und energisches Strafen als wirksame Kriminalitätskontrolle wirke –, hilft selten. Zumal die Versuchung groß ist, einen *anderen* strafenden Staat anzuvisieren; einen „rechtsstaatlicheren" oder „wohlfahrtsstaatlicheren" oder einen der „wirklichen Strafgerechtigkeit". Gegen Kritik der strafenden und der polizeilichen Gewalt, die auf der strikten Begrenzung und Kontrolle der strafenden und polizeilichen Staatsgewalt bestehen, will ich nicht argumentieren. Sie wird gebraucht. Abolitionistische Bewegungen, die bestimmte Strafformen (Todesstrafe, Lebenslange Freiheitsstrafe, Jugendstrafe) gänzlich abgeschafft wissen wollen, sind nicht sehr sichtbar. Doch Wissensarbeiter*innen könnten ihnen vorsorglich zuarbeiten.

Zum „Wie" hat Thomas Mathiesen Vorschläge gemacht, wie „abolitionistisches Denken" verfügbar gehalten werden kann. Für *Saying „No!"* lassen sich im wissenschaftlichen Arbeiten immer (noch) genügend Möglichkeiten auftun. *Saying „No!"* bedeutet, kein Legitimationswissen („system justification") bereitzustellen, insbesondere kein Wissen, das die Legitimationsformel der „Notwendigkeit" von Bestrafungssystemen und neuen Regimen sozialer Ausschließung begründet. „Positiv" gewendet kann öffentlichem Reden diese Legitimationsformeln entzogen werden, um so Denk-Möglichkeiten für „negative Reformen" zu eröff-

nen.[16] Ein nur kollektiv zu bewältigendes Kritik-Programm. Es lässt sich aber in kleine Verweigerungen aufteilen, die gleichsam „alltäglich“, bei der Wissensproduktion, getan werden können. Oben auf meiner to-do-Liste steht die Verbreitung der Einsicht, dass staatliche „Strafgewalt“ *nicht* zur „gerechten“ und „rechtsstaatlich kontrollierten“ sozialen Kontrolle verbessert werden kann. Strafen und das Etikett „Verbrechen“ degradieren, dehumanisieren, sie schließen aus. Für das Etikett „Kriminalität“ stehen ja schon länger Alternativen zur Verfügung, die nicht als „Tickets“ für die Überweisung an Disziplinarapparate genutzt werden können. „Konflikte“ können von Beteiligten verhandelt, „Probleme“ pragmatisch bearbeitet werden. Schon verfügbare Details reichen für eine „abolitionistische Flaschenpost“. Man braucht nicht zu warten, bis sie irgendwann ankommt.

16 Mathiesen, T.: The Politics of Abolition Revisited, London 2014

Die Lage im Lager

Leerstellen zur Arbeit im Wach- und Sicherheitsgewerbe

von Volker Eick

Zwischen der Norsk-Data-Straße im schönen Bad Homburg und der Friedrichstraße im Ostzentrum Berlins ist die Rechtsabteilung des Bundesverbands der Deutschen Sicherheitswirtschaft (BDSW) gerade schwer beschäftigt. Nach Angaben von Berthold Stoppelkamp, Leiter des BDSW-Hauptstadtbüros, wird dort gerade an einem Gesetzentwurf für das deutsche Wach- und Sicherheitsgewerbe gebastelt.

Der deutsche Bundesinnenminister Horst Seehofer habe signalisiert, dass ein solcher Entwurf noch 2019 zu einem Bundesgesetz gerinnen könne.[1] Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD heißt es entsprechend: „Durch die Neuordnung der Regelungen für das private Sicherheitsgewerbe in einem eigenständigen Gesetz werden wir die Sicherheitsstandards in diesem Gewerbezweig verbessern."[2] Ob damit aber mehr gemeint ist, als die in der jüngeren Vergangenheit begonnenen Modifizierungen an der Gewerbeordnung fort- bzw. umzusetzen,[3] ist zweifelhaft.

Zuständig wäre nach Lage der Dinge nämlich das Bundeswirtschaftsministerium, so dass bei Branchenbeobachter*innen umstritten ist, ob es überhaupt zu einem eigenständigen Gesetz kommen wird.[4]

1 Juridisch eingehegt ist das Gewerbe nur durch den § 34a GewO, einige spezialgesetzliche Regelungen (etwa im Atom- oder im Luftsicherheitsgesetz) sowie die Bewachungsverordnung, vgl. Seppelt, S.: Novellierungsbedarf im Recht der privaten Sicherheitsdienste, Hamburg 2018

2 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD v. 12.3.2018, S. 127

3 vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 115 (4/2018)

4 vgl. etwa Buhl, M.: Kommentar: Eigenes Gesetz fürs Sicherheitsgewerbe, in: GIT Sicherheit 2018, H. 5, S. 10f., online unter: www.securitas.de/presse/fachbeitraege/; von zur

Dass überhaupt Lobbyverbände Gesetzesentwürfe schreiben und nicht der zuständige Gesetzgeber, darüber schweigen sich die genannten Expert*innen freilich aus.[5]

Die Debatte um eine gesetzliche, zunächst nur Konzessionsregulierung des Gewerbes reicht – ertraglos – bis in die Gründungsjahre zurück. Denn die Handvoll der ab 1901 zunächst meist als Einpersonen- oder Familienunternehmen konzipierten Wach- und Schließgesellschaften[6] blieb bis 1927 gesetzlich vollends unreguliert und kannte auch keine Gewerbeordnung.[7] Das hieß freilich nicht, dass das Gewerbe gesamtgesellschaftlich keine Rolle gespielt hätte; im Gegenteil: Bereits während des und nach dem Ersten Weltkrieg waren Wach- und Sicherheitsgesellschaften integraler Bestandteil der Organisation innerer und äußerer Sicherheit, patrouillierten in den Städten, bewachten Kriegsgefangene, stellten Sicherheitspersonal für kriegswichtige Industrien und übernahmen die Bewachung von Kasernen, Munitionsdepots sowie sonstigen militärischen Liegenschaften, um so – auf Geheiß der Reichsregierung – nach dem verlorenen Krieg diese Aktivitäten fortzusetzen und damit die Auflagen des Versailler Vertrages zu umgehen.[8]

Das Gewerbe mochte damals und möchte heute gern Teil einer wie auch immer gearteten „Sicherheitsarchitektur" werden, der deutsche Staat in seinen vordemokratischen und demokratischen sowie in seinen faschistischen und postdemokratischen Formen hat an einer rechtlich fixierten Aufgabenzuweisung grundsätzlich kein Interesse. Ein kursorischer Blick auf deutsche Lager kann verdeutlichen, warum.

Mühlen, R.: Bekommt das Bewachungsgewerbe eine eigene rechtliche Regelung?, Editorial v. 1.7.2018, siehe www.sicherheits-berater.de, Rubrik: Editorial

5 Der jüngste Versuch, das Gewerbe in einem eigenständigen Gesetz zu regulieren, scheiterte am Willen der SPD, die ihren damaligen Antrag (BT-Drs. 13/3432 v. 5.1.1996) nach der für sie erfolgreichen Bundestagswahl vom September 1998 in der sprichwörtlichen Schublade verschwinden ließ; letztlich wurden nur einige Paragraphen der Gewerbeordnung verändert, vgl. Gusy, C.; Schewe, C.S.: Aktuelle Entwicklungen im Sicherheitsgewerberecht, in: Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003, S. 389

6 Pfanneberg, G.: Entwicklung, Organisation und Bedeutung des Bewachungsgewerbes, Königsberg 1934, S. 5ff.

7 Erst 1927 wurde mit dem § 34a GewO eine Rechtsgrundlage für die Unternehmen geschaffen; zu dessen historischem Werdegang, vgl. Nelken, S.: Das Bewachungsgewerbe, Berlin 1926, S. 411ff.

8 Der Vertrag legte für die Reichswehr eine Stärke von maximal 100.000 Soldaten fest und begrenzte auch die Bewaffnung der Polizei.

Von Lager zu Lager

Die deutsche Industrie und der deutsche Handel hatten bereits ab 1861 mit dem *Verein gegen den Seidendiebstahl*, ab den 1870er Jahren mit den halb-staatlichen, halb kommerziellen Hüttenpolizisten und Zechenwehren[9] sowie ab 1883 mit weiteren so genannten Fabrikdiebstahl-Vereinen betriebseigene Sicherheitsorganisationen aufgebaut. Der mit staatlichen Weihen entstandene Werkschutz[10] stieg während des Ersten Weltkriegs in den Status einer Hilfspolizei (bis 1925) auf. Er diente nicht nur der Repression der Beschäftigten, sondern auch der Spionageabwehr.[11] Der Werkschutz blieb dabei in der alleinigen Verfügungsgewalt der Industriebetriebe[12] und bildete eine eigenständige Betriebsjustiz aus. Dies wurde noch bis in die späten 1970er Jahre auch im Bundestag diskutiert,[13] zu einer staatlichen Regulierung kam es aber nie – auch nicht im Lichte der aktiven Unterstützung des nationalsozialistischen Regimes.

Zwar war das nationalsozialistische Projekt der Internierung, Deportation und Vernichtung der europäischen Jüdinnen und Juden eine staatliche, genauer: eine (vorwiegend) polizeiliche Veranstaltung, aber Industrie- und Handelskapital und somit auch (Teile des) Wach- und Sicherheitsgewerbe(s) partizipierten aktiv. Im Januar 1933 wurde die aggressive Konkurrenz in der damals rund 500 Unternehmen zählenden Branche und insbesondere unter den beiden Lobbyorganisationen – dem *Kölner Verband* (1933: 77 Mitgliedsunternehmen) und dem *Kassler Verband* (1933: 120 Unternehmen) – von den Nationalsozialisten beendet – und zwar durch Gleichschaltung in den *Reichseinheitsverband des Deutschen Bewachungsgewerbe* und unter „lebhaften Heilrufen".[14] Sämtliche jüdischen Unternehmer*innen verloren daraufhin ihre Betriebserlaubnis,

9 Jessen, R.: Polizei im Industrierevier, Göttingen 1991, S. 138ff.

10 Ehses, H.: Werkschutz, in: Glavic, J.J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, Stuttgart 1985, S. 439ff; vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 43 (3/1992), S. 24ff.

11 Drobisch, K.: Der Werkschutz — betriebliches Terrororgan im faschistischen Deutschland, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte (Bd. 6), Berlin 1965, S. 217ff

12 vgl. Sander, U. (Hg.): Von Arisierung bis Zwangsarbeit, Köln 2012

13 vgl. BT-Drucksache V/1948 v. 26.6.1967; Kuhlmann, G.-J.: Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Betriebsjustiz, in: JuristenZeitung 1976, Nr. 18, S. 537ff.

14 Jagielka, S.: „Lebhafte Heilrufe" – Die Gründung des Reichseinheitsverbandes des Deutschen Bewachungsgewerbes e.V. 1933, in: Rundbrief der AG Rechtsextremismus/Antifaschismus beim Bundesvorstand der Partei Die Linke 2012, Nr. 3/4, S. 53ff.

mussten ihre Unternehmen verkaufen, wurden enteignet und/oder verließen das Land, wenn sie nicht in der Vernichtung endeten.[15]

Das *arisierte* Gewerbe aber konnte weitgehend ungestört weiterarbeiten. Einige Beispiele mögen das illustrieren: So verdiente etwa die *Wach- und Schließgesellschaft Breslau* an der Bewachung der von der *Degussa* (Deutsche Gold- und Silberscheideanstalt) ausgebeuteten Zwangsarbeiter*innen und jüdischen Ghettoinsassen.[16] Während die Bewachung von Kriegsgefangenen meist der Wehrmacht oblag, unterstanden Zwangsarbeiter*innen der zentralisierten Polizei, die wiederum auf kommerzielle Firmen zurückgriff. In Saarbrücken etwa übernahm das Wach- und Sicherheitsunternehmen *Sachs & Co*. die Überwachung der „Ostarbeiterlager".[17] Im so genannten „Judenlager Hellerberg" in Dresden wurden die zwischen November 1942 und Februar 1943 noch verbliebenen Jüdinnen und Juden untergebracht, die als Zwangsarbeiter*innen von der *Zeiss Ikon AG* „vernutzt" wurden; die Bewachung übernahm die *Wach- und Schließgesellschaft Dresden*.[18] Im sächsischen Niesky war die *Brandenburgische Wach- und Schließgesellschaft* für die Überwachung und „Bestrafung" der sowjetischen Zwangsarbeiter zuständig, die für die *Beka-Gummiwerke* arbeiten mussten.[19] Drohungen, Übergriffe, Gewalt, auch Folter und Vergewaltigungen gehörten zum kaum je sanktionierten Alltag.

In den Erweiterten Polizeigefängnissen – ab 1942 im Reichsinnern etabliert –, die wie die Konzentrations- und Arbeitserziehungslager weder staatlicher Aufsicht noch justizieller Kontrolle unterstanden, wurden Werkschutz- sowie Wach- und Sicherheitskräfte als Aufseher*innen der Inhaftierten beschäftigt:[20] „Bei Arbeitskräftebedarf wandte sich die Gestapo an Arbeitsämter, die Wehrmachtsfürsorge, Privatfirmen oder den Werkschutz örtlicher Firmen … Die Aufseher erlernten das Gewalthandeln in der Praxis, durch Nachahmung und Forcierung des von Gestapo-

15 Auch eine Geschichtsschreibung zu diesen Entwicklungen steht aus.

16 Hayes, P.: From Cooperation to Complicity. Degussa in the Third Reich, New York 2004, S. 252

17 Lemmes, F.: Zwangsarbeit in Saarbrücken, St. Ingbert 2004, S. 232

18 Gryglewski, M.: Zur Geschichte der nationalsozialistischen Judenverfolgung in Dresden 1933-1945, in: Haase, N.; Jersch-Wenzel, S.; Simon, H. (Hg.): Die Erinnerung hat ein Gesicht, Leipzig 1998, S. 124

19 Marxen, K.; Werle, G. (Hg.): Strafjustiz und DDR-Unrecht (Bd. 5.2), Berlin 2007, S. 805

20 Thalhofer, E.: Erweiterte Polizeigefängnisse im Reichsgebiet, in: Benz, W.; Distel, B. (Hg.): Der Ort des Terrors (Bd. 9), München 2009, S. 58

und SS-Männern an den Tag gelegten Verhaltens";[21] in Oldenburg waren das die Mitarbeiter*innen der *Oldenburger Wach- und Schließgesellschaft*, von denen sich einige wegen „Verbrechen gegen die Menschlichkeit" verantworten mussten, aber freigesprochen wurden.[22]

Reichsweit gab es zudem 22 „Dulags" genannte Durchgangslager. Durch das „Dulag Bietigheim" wurden ab April 1942 rund 200.000 Zwangsarbeitende, vor allem Russen und osteuropäische Häftlinge, geschleust; die Gefangenen wurden von der *Heilbronner Wach- und Schließgesellschaft* bewacht, „bestraft" und in die Zwangsarbeitslager (oder die Vernichtung) weitergeleitet. Die Leitung der Zwangsarbeitslager für Jüdinnen und Juden in den besetzten polnischen und sowjetischen Gebieten wiederum – 750 bis 800 Lager mit rund 260.000 inhaftierten jüdischen Männern, Frauen und Kindern – unterstand der Gestapo, die Führung vor Ort, wie etwa im Reichsgau Wartheland, deutschen oder polnischen Aufsehern. Die Bewachung der Gefangenen war an Polen vergeben, die von deutschen Wach- und Sicherheitsdiensten beschäftigt wurden.[23] Eine Geschichte des deutschen Wach- und Sicherheitsgewerbes aus dieser Perspektive steht aus. Sie würde detaillierter zeigen können, wer wo wie und woran genau verdient hat.

Aktuelle Lage(r)

Für heute ist das etwas klarer (vgl. Tabelle). 2016 waren 4.500 Unternehmen bei einem Umsatz von 8 Mrd. Euro und mit 260.000 Beschäftigten, von denen rund 70 Prozent sozialversicherungspflichtig sind, auf einem oligopolistischen Markt tätig. Das ist ein erklecklicher Zuwachs gegenüber 2006, als noch 3.340 Unternehmen mit 177.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und einem Umsatz von 4,35 Mrd. Euro gezählt wurden.[24]

Selbstredend mag niemand einen schlichten Vergleich zwischen dem nationalsozialistischen Lagersystem und der Unterbringung von Geflüchteten in der Bundesrepublik: Der ist hier auch nicht beabsichtigt.

---

21 Thalhofer, E.: Geschichte der Polizeihaftlager in der NS-Zeit, in: Gedenkstättenrundbrief 158, 2010, H. 12, S. 3-14 (11ff.), online unter www.gedenkstaettenforum.de

22 Hoffmann, K.: Ausländische ZwangsarbeiterInnen in Oldenburg während des Zweiten Weltkrieges, Oldenburg 1999, S. 180ff.

23 Wenzel, M.: Zwangsarbeitslager für Juden in den besetzten polnischen und sowjetischen Gebieten, in: W. Benz, B. Distel (Fn 20), S. 127

24 vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 91 (3/2008)

Dennoch: Allein die Unterbringung und Verwaltung von Geflüchteten ab 2015 brachte der Branche einen Umsatzzuwachs von fast 40 Prozent und (zwischenzeitlich) rund 30.000 Beschäftigte (+15 Prozent) zusätzlich.[25] Deren Lager-*Expertise* im Umgang mit Geflüchteten füllte nachfolgend die Schlagzeilen, hat auch zu ersten Analysen geführt[26] – und wird gegenwärtig immerhin vor einigen Gerichten aufgearbeitet.[27] Ziel dieses Beitrags war es, nicht die bekannten Sachverhalte[28] zu wiederholen, sondern auf einige Leerstellen in der Forschung zum Wach- und Sicherheitsgewerbe hinzuweisen, bevor es – mit eigenständigem Gesetz – integraler Bestandteil unserer zukünftigen Lagersysteme wird.

Sicherheitsdienstleister in Deutschland 2016	Umsatz In Mio. Euro	Beschäftigte
Securitas Deutschland Holding	800	20.500
Kötter Unternehmensgruppe	457	11.900
Niedersächsische Wach- und Schließgesellschaft	225	5.400
Pond Security Service GmbH	216	3.260
KWS Kieler Wach- und Sicherheitsgesellschaft	208	7.350
Wisag Facility Service Holding	199	5.477
Klüh Security GmbH	124	3.500
W.I.S. Sicherheit + Service	114	3.225
b.i.g. Gruppe	100	2.205
Dussmann Service Deutschland	94	3.000
Gesamtumsatz der Großen Zehn	**2.537**	**65.817**
Gesamtumsatz aller Unternehmen	**8.010**	**259.400**
Umsatz- und Personalanteil der Großen Zehn	31,7 %	25,4 %

25 BDSW Pressemitteilung 20/2016 v. 9.6.2016; vgl. Kerler, W.: Gewinn machen mit der Ware Mensch, DLF-Hintergrund v. 27.3.2015 (www.deutschlandfunk.de); Malter, B.; Friedrichs, J.: Flüchtlinge als Geschäftsmodell, https://correctiv.org v. 12.5.2016

26 vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 111 (Oktober 2016); Püschel, H.: Keine Sicherheit im Heim, in: RAV InfoBrief 2018, Nr. 115, S. 30ff.

27 vgl. für viele Süddeutsche Zeitung-online v. 11.12.2018

28 Briken, K.; Eick, V.: Pazifizierungsagenten, in: Häfele, J. u.a. (Hg.): Sicherheit und Kriminalprävention in urbanen Räumen, Wiesbaden 2016, S. 91ff.

Polizieren der Armen

Die Polizei an den Rändern der Gesellschaft

Von Norbert Pütter

Längst vorbei oder weit entfernt von der Bundesrepublik sind die Einsätze, die die bewaffnete Staatsmacht gegen rebellierende Arme führt. „Arme" sind heute nicht mehr diejenigen, deren Proteste in Form von „Hungerunruhen" oder Marktprotesten durch Polizei (und Militär) niedergeschlagen werden müssen. Mit der Form der Armut, haben sich auch die Formen des polizeilichen Umgangs mit den Armen gewandelt.

Was „Armut" ist, hängt ab vom zugrunde gelegten Armutsbegriff: absolute und relative, bekämpfte und verschämte, objektive und subjektive, Einkommens- oder Vermögensarmut … Je nach dem Verständnis von Armut verändert sich das Bild der Armen und deren Anteil an der Bevölkerung. Der gängigste – wenn auch nicht unumstrittene – Indikator ist das verfügbare Haushaltseinkommen. Wie bei allen anderen Armutsbegriffen handelt es sich hierbei um eine Übereinkunft, wie und wo die Grenze zwischen den Armen und den Nicht-Armen verlaufen soll. Der gegenwärtige Stand des Verfahrens[1] besteht darin, dass das „Nettoäquivalenzeinkommen" von Haushalten bestimmt wird. Die „Äquivalenz" bezieht sich dabei auf die Haushalte in gleicher Größe und Alterszusammensetzung. Wer nun weniger als 60 Prozent des durchschnittlichen (= Median-)Einkommens „seiner" Haushaltsgröße innerhalb der Gesellschaft erzielt, der gilt als arm.[2] Legt man diesen Armutsbegriff zugrunde,

1 Kott, K; Kuchler, B.: Armutsgefährdung und materielle Entbehrung, in: Statistisches Bundesamt: Datenreport 2016, Bonn 2016, S. 169-177 (170f.)

2 Genauer als „armutsgefährdet". Damit soll zum einen zum Ausdruck gebracht werden, dass Armut durch eine Reihe von Faktoren entsteht und das Einkommen nur einer ist, der durch andere Faktoren ausgeglichen werden kann. Zum anderen hört sich „-gefährdet" deutlich angenehmer an als „arm".

dann waren in Deutschland im Jahr 2015 23,4 Prozent der Bevölkerung arm. Die Quote ist in den letzten beiden Jahrzehnten gestiegen; 1995 lag sie noch bei 18,9 Prozent. Allerdings geben diese Zahlen die Einkommensverteilung ohne jene sozialstaatlichen Leistungen wieder, durch die die Armut „bekämpft" werden soll. Durch diese sank die Quote der Armen auf 15,8 Prozent im Jahr 2015 (1995 war sie noch auf 11,6 Prozent gesunken).[3] Sozialpolitisch betrachtet ist das ein Armutszeugnis: Denn der wachsende Reichtum (das Bruttoinlandsprodukt stieg im selben Zeitraum von 1.900 auf über 3.000 Mrd. Euro) führte nicht zu weniger, sondern zu mehr Armut.

Mit den Mitteln der Sozialpolitik wird der Armut hingegen ihre Spitze genommen: Die Höhe der Grundsicherungsleistungen (ALG II, Sozialhilfe, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) werden nicht im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen ermittelt, sondern aus den Ausgaben der ärmsten 15 bzw. 20 Prozent der Bevölkerung – abzüglich deren Ausgaben für Alkohol, Tabakwaren, Restaurantbesuche, Hotelübernachtungen etc.[4] Armut im Sozialstaat resultiert einerseits aus den bewusst niedrig gerechneten Regelsätzen der Grundsicherung. Andererseits ergibt sie sich aus der mangelnden Inanspruchnahme: Aus unterschiedlichen Gründen verzichten zwischen knapp 34 Prozent bis zu mehr als 60 Prozent darauf, jene Leistungen zu beantragen, die ihnen von Rechts wegen zustehen.[5] Materielles Elend wird auf eine vergleichsweise kleine, gesellschaftlich nicht ins Gewicht fallende Gruppe beschränkt, während die Mehrzahl der Armen auf bescheidenem Niveau in unterschiedlichen Armutsmilieus „integriert" bleibt. Die beabsichtigte Kleinlichkeit der „Regelsatzberechnung" für Grundsicherungsempfänger*innen[6] führt zum Leben in Armut, sie schafft die Nachfrage nach den

---

3 Bundesregierung: Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017, S. 556f. Zahlen für 2015 nach www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsum/LebensbedingungenArmutsgefaehrung/Tabellen/EUArmutsschwelle_SILC.html

4 s. Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch v. 22.12.2016, BGBl. I, S. 3159-3170

5 Bruckmeier, K; Pauser, J.; Walwei, U.; Wiemers, J.: Simulationsrechnung zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung, Nürnberg 2013, http://handle.net/10419/84903

6 Man lese zur Illustration die an Zynismus grenzende Bedarfsberechnung, durch die die Flüssigkeitsaufnahme durch Alkohol kompensiert werden soll: rechtsstaatlich korrekt, von der Sache her lächerlich: BT-Drs. 17/3404 v. 24.9.2012, S. 53.

Lebensmittel- und anderen Tafeln, und sie erhöht den Druck in der Alltagsbewältigung und nicht zuletzt den Druck, „jede“ zumutbare Arbeit (§ 10 SGB II) anzunehmen.

Man muss sich dieses zugleich pazifizierende und disziplinierende sozialstaatliche Arrangement vor Augen führen, um genauer bestimmen zu können, wo und inwiefern Armut bei uns zu einem polizeilichen Problem wird. Am Anfang steht der soziale Sachverhalt, dass fast ein Viertel der Bevölkerung arm ist. Durch Sozialstaatstransfers wird dieser Anteil auf über 15 Prozent reduziert. Diese Transfers werden nach einer individualisierenden Logik zugeteilt: individuelle Antragstellung, individuelle Prüfung von Anwartschaften oder Bedürftigkeiten, Zuweisung individuell unterschiedlicher, in der Regel befristeter Leistungen. „Armut“ zerfällt so in eine Ansammlung von Einzelschicksalen. Je mit den Nachweisen von Ansprüchen und Bedürftigkeit beschäftigt, ist Armut kollektiv nicht erfahrbar. Ohne gemeinsam erlebte Erfahrung kommt es weder zur Artikulation, noch zur Organisation gemeinsamer Interessen; Armut wird politisch neutralisiert. Durch die Hartz-Gesetzgebung sind diese Mechanismen deutlich verschärft worden: Arbeitslosigkeit wurde zum Versagen der Einzelnen umdefiniert („Responsibilisierung“), und alle Erwerbsfähigen wurden dem Regime der Jobcenter unterstellt, das sie qua Eingliederungsvereinbarung in den Arbeitsmarkt zu zwingen versucht oder sie durch teils unsinnige Maßnahmen auf Trab hält.[7] Dass die verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I und die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe den Weg von der Arbeitnehmer*in zur/zum Bedürftigen beschleunigte, hat sozialen Abstiegsängsten eine neue Virulenz verliehen, die neben ihrer disziplinierenden auch politisch verheerende Wirkungen entfalteten.

All dies geht ohne Polizei vonstatten. Und betrachtet man die sozialen Gruppen, die besonders von Armut betroffen sind, dann zeigt sich auch, dass diese „Armen“ durchweg kein besonderes polizeiliches Problem darstellen. 2015 waren fast 60 Prozent aller Arbeitslosen arm; fast 44 Prozent aller Alleinerziehenden und fast 32 Prozent aller Menschen, die die Hauptschule ohne Abschluss verlassen hatten, waren arm. An vierter Stelle folgten mit 27,7 Prozent Armenanteil die Menschen mit

7 Ludwig-Mayerhofer, W.: Arbeit und symbolische Gewalt im Zeitalter von ‚Hartz IV‘ und aktivierendem Sozialstaat, in: Hirsch, M.; Voigt, R. (Hg.): Symbolische Gewalt, Baden-Baden 2017, S. 99-119

„Migrationshintergrund“.[8] Einzig bei ihnen lässt sich eine polizeiliche Relevanz als Gruppe feststellen. Arbeitslose, Alleinerziehende, Menschen ohne Schulabschluss – diese besonders von Armut Betroffenen stellen keine polizeiliche „Zielgruppe“ dar. Insofern liegt der Schluss nahe, dass die soziokulturelle Kategorie „Armut“ für die Polizei in Deutschland keine Rolle spielt, weil in einem Rechtsstaat nicht der Status, sondern die Rechtstreue darüber entscheidet, ob man polizeiliche Aufmerksamkeit auf sich zieht.

Armut ein Polizeiproblem?

Armut wird sozialstaatlich entdramatisiert: Quantitativ sorgen Sozialtransfers für eine basale Absicherung nach unten, qualitativ wird Armut individualisiert und entpolitisiert. Die Armutspopulation setzt sich aus heterogenen Gruppen zusammen; Armut erscheint deshalb nicht als eine Klassenfrage, sondern als eine Frage spezifischer Gruppenzugehörigkeit. Aus sicherheitspolitischer Sicht kommen Armutslagen erst dann ins Spiel, wenn die beschriebenen Integrationsmechanismen versagen, wenn Gruppen oder Milieus sozialstaatlich nicht erreichbar sind oder sie sich mit dem gebotenen Arrangement nicht „beruhigen“ lassen. Sicherheitspolitisch geht es dann nicht mehr um Armut, sondern um bestimmte, Sicherheit und/oder Ordnung gefährdende Problemgruppen, um unerwünschte Formen der Lebensführung, um Submilieus, die sich der (wohlmeinenden) Zwangsintegration widersetzen. Armut wird nur da zum polizeilichen Problem, wo der Sozialstaat nicht greift und wo die Armen zugleich störend in Erscheinung treten.

Dabei nimmt der polizeiliche Umgang mit Armen nur selten derart brachiale Formen an, dass die Öffentlichkeit ihn zur Kenntnis nimmt. Typischerweise geschieht das in Feldern, in denen soziale bzw. sozialstaatliche Netze, die die Unerwünschten soweit „integrieren“, dass sie nicht mehr störend in Erscheinung treten, (noch) nicht vorhanden sind: Die polizeilichen Räumungen von „Obdachlosen-Lagern“ in Berlin und Frankfurt am Main galten Menschen aus Südosteuropa, die als Arbeitsuchende nach Deutschland kamen, keine Beschäftigung fanden und deshalb von sozialstaatlichen Leistungen ausgeschlossen wurden.[9]

8 Bundesregierung a.a.O. (Fn. 3), S. 551

9 s. Frankfurter Rundschau v. 28.5.2018 und Die Tageszeitung v. 20.1.2019

Der öffentliche Raum ist das bevorzugte Feld, in dem sich der polizeiliche Umgang mit Armen abspielt. Gruppen im öffentlichen Raum sind nicht identisch mit den Armen. Aber der öffentliche Raum ist für arme Menschen von besonderer Bedeutung. Je schwächer soziale Gruppen sind, umso wichtiger ist für sie der öffentliche Raum. Beengte, schlechte, prekäre Wohnverhältnisse, mangelndes Geld, kommerzielle Räume der Geselligkeit (Kneipen, Restaurants, Kinos …) aufzusuchen, machen den öffentlichen Raum mehr als bei anderen sozialen Gruppen zum Lebensraum. Schließlich bieten die Innenstädte auch die Infrastruktur, die manche Gruppen zum Überleben brauchen. Dies gilt explizit für jene Drogenszenen, bei denen Drogenabhängigkeit und soziale Randständigkeit zusammenfallen; dies gilt aber auch für Bettelnde, Obdachlose und lokale Trinkerszenen. Damit sind erste Gruppen von Armen genannt, die sozialstaatlich kaum erreicht und die zugleich als Sicherheitsproblem definiert werden.

Bettelnde, Penner und Junkies

Die „Polizierung“ dieser Gruppen steht zunächst vor dem Problem, dass es sich um legale Verhaltensweisen handelt: Weder steht (seit 1974) das Betteln unter Strafe, noch ist Erwachsenen der Genuss von Alkohol in der Öffentlichkeit untersagt, das Betäubungsmittelgesetz stellt selbst den Konsum illegalisierter Drogen nicht unter Strafe (allerdings den Besitz - und Konsumieren scheint ohne vorherigen Besitz kaum möglich …). Diese Hürde, sozial unerwünschten Phänomenen mit den Mitteln des kontrollierend-strafenden Staates zu begegnen, wird seit Jahren durch Kriminalisierungsversuche zu umgehen versucht: Mit lokalen Satzungen werden bestimmte Formen des Bettelns verboten, an bestimmten Orten wird das Trinken von Alkohol untersagt etc.[10] Gleichzeitig werden die kommunalen Ordnungsämter mit exekutivem Personal ausgestattet, das diese Verbote durchsetzen soll. Damit wird der Rückzug der staatlichen Polizei aus dem öffentlichen Raum kompensiert. Der Umgang mit den Randgruppen wird kommunalen Arrangements über-

10 s. Hecker, W.: Umstrittener öffentlicher Raum. Zur neueren Rechtsentwicklung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP H. 115 (April 2018), S. 34-42. Für den Umgang mit Drogenszenen zusammenfassend: Wehrheim, J.: Drogen. Stadt- und raumsoziologische Perspektiven, in: Feustel, R; Schmidt-Semisch, H.; Bröckling, U. (Hg.): Handbuch Drogen in sozial- und kulturwissenschaftlicher Perspektive, Wiesbaden 2019, S. 327-340.

tragen, in denen die wachsenden Gemeindepolizeien allein oder gemeinsam mit der Polizei agieren.

Strategisch ist allen Beteiligten klar, dass die zugrundeliegenden Probleme nicht mit polizeilichen und ordnungsrechtlichen Mitteln angegangen werden können. Angelegt sind diese Konzepte deshalb darauf, die entsprechenden Personen(gruppen) von zentralen Orten zu verdrängen, im günstigsten Fall sie in Einzelnen aufzulösen, so dass sie nicht weiterhin als störend wahrgenommen werden. Die Mittel, mit denen dies geschieht, werden aus dem Repertoire des Polizeirechts genommen: Durch vermehrte Streifentätigkeit wird der Aufenthalt „ungemütlich" gemacht. Notorische Berühmtheit erlangte die systematische Vertreibung der offenen Drogenszene in Frankfurt am Main, die unter der Bezeichnung „Junkie jogging" bekannt wurde.[11] Auf Bahnhöfen und -geländen oder an „gefährlichen Orten" lässt sich dies durch „anlasslose" Identitätskontrollen verschärfen. Wo störendes Verhalten auftritt, können Platzverweise verhängt werden. Und schließlich existiert das Mittel des „Verbringungsgewahrsams", der darin besteht, dass die Polizei Personen an den Stadtrand bringt und dort aussetzt.[12] Diese Instrumente geben einen ersten Hinweis darauf, worin die besondere Qualität des polizeilichen Umgangs mit Armen besteht: Er fußt auf einer rechtlich schwachen Basis: Verbringungsgewahrsam und Streifen beruhen auf der polizeilichen Generalklausel. Platzverweise sind zwar eher rechtlich anfechtbar, aber die verwiesenen Gruppen verfügen in der Regel nicht über die Ressourcen, Verwaltungsgerichte anzurufen.

Institutionell betrachtet zeigen sich im Feld der repressiven Kontrolle von Randgruppen deutliche Verschiebungen. Zum einen ist die (staatliche) Polizei bemüht, sich dieser „niedrigen" Aufgaben zu entledigen. So entsteht der Raum, in dem die kommunalen Ordnungsdienste, aber auch die neuen Hilfspolizeien und – sofern es sich um die privat verfassten öffentlichen Räume handelt (Einkaufszentren, U-Bahnen) – auch private Sicherheitsdienste tätig werden. Zum anderen tritt das Ziel der „Kontrolle" an die Stelle der „Bekämpfung": Aufgeklärte Polizeiarbeit weiß, dass sie Drogensucht oder Obdachlosigkeit nicht bekämpfen kann (deshalb sucht man nach Partner*innen aus dem sozialen Bereich, etwa

11 Beste, H.: Morphologie der Macht, Opladen 2000, S. 229-235

12 Rachor, F.: Das Polizeihandeln, in: Denninger, E,; Rachor, F. (Hg.): Handbuch des Polizeirechts, München 2012 (5., neu bearb. u. erw. Aufl.), S. 284-601 (457f.)

im Rahmen von „Präventionsräten“).[13] Mit ihren Mitteln kann sie allenfalls die Gruppen „kontrollieren“, d.h. sie in einen Zustand versetzen, dass sie den gesellschaftlichen Alltag der Mehrheit nicht stören. Deshalb werden die Menschen aus den zentralen Orten vertrieben oder so vereinzelt, dass sie nicht mehr wahrnehmbar und an anderen Orten (kontrolliert) toleriert werden können – bis auch dort Probleme und Beschwerden überhand nehmen.

Jugendliche Subkulturen

Auch jugendliche Subkulturen sind nicht identisch mit armen Subkulturen. Aber gerade bei jenen Milieus, die besonderes polizeiliches Interesse auf sich ziehen, spricht Vieles dafür, dass es sich eher um ärmere als um die wohlhabenden unter den Jugendlichen handelt. Mit den Wandlungen der Jugendkulturen wandelt sich auch, wer polizeilich im Fokus steht. Häufig befinden sich Jugendkulturen an der Grenze zwischen einem bestimmten Lifestyle und kriminalisiertem Verhalten. Das gilt etwa für bestimmte Fußballfans (früher „Hooligans“, heute „Ultras“), das gilt für Graffiti-Sprayer*innen oder für Jugendliche, die an öffentlichen Plätzen regelmäßig „abhängen“.

Durch die Nähe zum Kriminalisierten und durch ihr als störend (oder gefährlich) empfundenes Verhalten werden diese Gruppen zu Adressaten polizeilicher Maßnahmen. Der sicherheitsstrategische Ansatz besteht in einer Mischung aus verunsichernder Kontrolle und präventiver Repression. Anlassbezogen werden traditionelle Kontrollen genutzt: Gezielte Streifentätigkeit, „Begleitung“ von Fangruppen etc. Ein besonderes Instrument der Kontrolle ist der Einsatz „szenekundiger“ Beamt*innen (namentlich bei den Fußballfans, aber auch bei anderen Jugendgruppen), die offen als Polizist*innen auftreten, aber in Outfit, Habitus, Sprache etc. dem „Zielmilieu“ entsprechen.[14] Der Staat ist vor Ort. Und er erfährt auf diese Weise mehr als durch den uniformierten Einsatz; er hofft auf Verhaltensänderungen durch bloße Anwesenheit. Kombiniert wird dies zunehmend mit präventiven Interventionen in

13 Pütter, N.: Polizei und kommunale Kriminalprävention, Frankfurt/M. 2006, S. 13-20

14 s. exemplarisch: Joas, J.: Präventionskonzepte gegen Gewalt im Stadion, in: Wulf, R. (Hg.): Prävention an Orten, Tübingen 2014, S. 197-240 (201)

Form von „Gefährderansprachen“:[15] Vor einem Ereignis werden die Jugendlichen zu Hause, an Treffpunkten oder am Arbeitsplatz von Polizist*innen aufgesucht, um ihnen nahezulegen, nicht zum Fußballspiel (oder zur Demo etc.) zu gehen. Die „Gefährderansprachen“ setzen weniger auf die Einsicht der Angesprochenen darin, dass sie Ärger vermeiden, wenn sie fernbleiben, sondern sie setzen auf den sozialen Druck, der durch die Ansprache im privaten Umfeld entsteht. Allerdings gibt es (bisher) weder in den Polizeigesetzen eine ausdrückliche Befugnis für „Gefährderansprachen“, noch kennen die Gesetze eine Sanktion, die darin besteht, dass das soziale Umfeld über das Freizeitverhalten einer Person informiert wird.

Migrant*innen

„Ausländer*innen“ sind die einzige Gruppe, die einerseits überproportional arm ist und andererseits als Gruppe eine besondere polizeiliche Aufmerksamkeit erfährt. Das ist in doppelter Weise bemerkenswert: Für Nichtdeutsche besteht ein Sonderrecht, das Kriminalisierungen und damit Eingriffsbefugnisse bereitstellt: vom Erlaubnisvorbehalt der Einreise, über Beschränkungen, die aus unterschiedlichen Aufenthaltstiteln resultieren, bis hin zu Wohnsitzauflagen, Residenzpflichten, Beschäftigungsverboten und zur Pflicht, Identitätspapiere stets mit sich zu führen. Das Ausländerrecht in Deutschland ist Teil des Polizeirechts.[16] Das gilt nicht nur rechtssystematisch, sondern bestimmt auch dessen Geist: „der Ausländer“ gilt in Deutschland per se als verdächtig, weshalb er/sie besonderen Kontrollen unterworfen werden muss. Damit ist zweitens bemerkenswert, dass die staatsoffizielle Kriminalstatistik weiterhin das Phänomen der „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ ausweist – und damit so tut, als ob die Staatsangehörigkeit ein kriminalistisch relevantes Merkmal sei.[17] Nähme man die Kriminologie ernst, dann würde man die soziale Lage von Verdächtigten erfassen. Dann würde allerdings auch

15 Arzt, C.: Gefährderansprachen gegenüber Jugendlichen durch die Polizei Teil 1, Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei Infoblatt Nr. 41, Berlin 2007; Lesmeister, D.: Polizeiliche Prävention im Bereich jugendlicher Mehrfachtäter, Hamburg 2008

16 exemplarische Kurzdarstellung: Sailer, W: Gefahrenabwehr durch Ordnungsverwaltung. Teil I: Ausländerrecht, in: Denninger; Rachor a.a.O. (Fn. 12), S. 970-991

17 zuletzt: Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Berichtsjahr 2017. Band 3 Tatverdächtige, Wiesbaden 2018, S. 125-151, https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2017/pks2017_node.html

deutlich, in welchem Ausmaß welche Formen von Kriminalität offenkundig soziale Ursachen haben. Und dann ließe sich Kriminalität nicht weiter als von Ausländer*innen ins Land gebrachtes Phänomen darstellen. Statt eine offene Flanke für Rassismus zu bilden, könnte derart „Sicherheit“ auch einen zusätzlichen Blick auf die soziale Lage erlauben. Weil soziale Problemlagen aber vorzugsweise verdrängt, individualisiert und entpolitisiert werden, liegt es nahe, mit Migration verbundene Probleme als „Ausländerkriminalität“ zu behandeln.

Das polizeiliche Repertoire im Umgang mit Nichtdeutschen ist ein weites Feld. Seine Weite ergibt sich zum Teil aus den spezifischen Kriminalisierungen, denen nur Ausländer*innen ausgesetzt sind. Zu einem anderen Teil beschäftigt sich die Polizei überproportional mit Migrant*innen, weil verschiedene Faktoren zusammenwirken: Spezifische Formen der Desintegration befördern kriminelle Handlungen, verunsichernde Fremdheit und Rassismus führen zu erhöhter Anzeigebereitschaft, polizeiliche Konzepte und Spezialisierungen verkleinern das Dunkelfeld. So steht am Ende eine *selffulfilling prophecy*. Was von Anfang an in „nationalen“ Kategorien gedacht wurde, wird durch die Praxis bestätigt: Nicht die soziale Lage führe zu Kriminalitäts- oder (vermeintlichen) Sicherheitsproblemen, sondern ethnische oder kulturelle „Wesensmerkmale“ fremder Volksgruppen. Der Status als „Staats“-Fremde*r führt dazu, dass Migrant*innen selbst in jenen Bereichen, in denen sie die Opfer krimineller Handlungen sind („Schwarzarbeit“, Menschenhandel, Zwangsprostitution), durch das Ausländerrecht doppelt viktimisiert werden (Ausweisung, Abschiebung).

In dem Wechselspiel zwischen kriminellen Handlungen, kriminalisierten Sachverhalten, genereller Verdächtigung und intensivierter Verdachtsschöpfung spielen die „verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen“ eine prominente Rolle. (Wenngleich häufig zu kurz kommt, in welchem Ausmaß migrantische Milieus zunehmend sicherheitsstaatlich überwacht und infiltriert werden. Aber diese verdeckten Methoden sind weitaus schwieriger erkennbar als die Personenkontrollen im öffentlichen Raum.) Die „Schleierfahndung“ wurde als Kompensation für die Abschaffung der systematischen Kontrollen an den EU-Binnengrenzen eingeführt. Sie war deshalb von Anfang an auf Migrant*innen ausgerichtet. Zwar trifft sie systematisch alle Personen, die polizeiliche Normalitätserwartungen zu verletzen scheinen, aber der besondere Blick auf Menschen, die phänotypisch nicht dem Bild der weißen Deutschen entsprechen, wird durch die Logik der Maßnahme

bereits nahegelegt.[18] Dass sie als probate Methode erscheint, diffus suspekte, weil fremd aussehende Personen zu kontrollieren, zeigen die juristischen Auseinandersetzungen um Kontrollen in Nahverkehrszügen ohne jeden Grenzbezug.[19]

Rechtssystematisch verlassen die „verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen" die Vorstellung, dass Bürger*innen in liberalen Gesellschaften so lange von der Staatsmacht unbehelligt bleiben, wie sie durch ihr Verhalten oder durch ein bestimmtes Ereignis nachvollziehbaren Anlass zur Kontrolle ihrer Identität geben. Einziges Kontrollkriterium bleibt der bloße Aufenthalt oder das Passieren eines bestimmten Ortes. Will das Kontrollsystem nicht zusammenbrechen, müssen Selektionskriterien entwickelt werden; naheliegend können das nur sichtbare Kriterien des äußeren Erscheinungsbildes sein. Die so Markierten können der Kontrolle nicht entgehen – es sei denn, sie mieden die entsprechenden Orte.

Deutlich wird auch hier: Polizeiliche Maßnahmen, die sich vornehmlich gegen Menschen am Rande der Gesellschaft richten, unterliegen nur schwachen, bis zur Wirkungslosigkeit verdünnten rechtlichen Vorschriften. Zugespitzt: Wo die Polizei mit Armen zu tun hat, wird der Rechtsstaat großzügig. Er nutzt die Generalklausel, um den Betroffenen lästig zu werden (gezielte Präsenz, Verdrängungen), um sie in den städtischen Peripherien auszusetzen (Verbringungsgewahrsam) oder um sozialen Druck zu erzeugen (Gefährderansprachen). Er nutzt Befugnisse, die nur schwer justiziabel sind (Platzverweise), oder er schafft neue Befugnisse, die randständige Gruppen besonderer Kontrolle unterwerfen (Schleierfahndung).

Unwissenheit und halbe Wahrheiten

Symptomatisch für das Verhältnis zwischen Polizei und Armen ist, dass es weitgehend an verlässlichen Daten fehlt. Denn entsprechende Daten werden – soweit ersichtlich – nicht nur nicht veröffentlicht, sie werden wohl auch nicht erhoben. Dabei wäre durchaus von gesellschaftlichem Interesse zu erfahren, wie häufig Identitätsüberprüfungen aus welchen

18 zum „Racial Profiling" s. die Beiträge in Bürgerrechte & Polizei/Cilip 104 (Dezember 2013), S. 3-27

19 s. Töpfer, E.: Racial Profiling vor Gericht, in: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 109 (Januar 2016), S. 81 und jüngere Urteile unter: www.anwaltskanzlei-adam.de

Gründen stattfinden. Im Hinblick auf Armut wäre von Interesse, welchen sozialen Status die Kontrollierten haben. Das gilt für Personenkontrollen, aber auch für Gefährderansprachen, Platzverweise und Aufenthaltsverbote. Gäbe es solche Daten, ließe sich ein klareres Bild davon zeichnen, wie die Polizei mit armen Menschen umgeht. Nimmt man zum Vergleich die offizielle Zählung polizeilicher Todesschüsse, die sich bekanntlich in der Angabe bloßer Fallzahlen erschöpft,[20] dann wird klar, dass Daten zur sozialen Lage polizeilicher Klientel deshalb nicht erhoben werden, weil solches Wissen nicht interessiert. Und es interessiert nicht, weil es ein Licht darauf werfen würde, in welchem Ausmaß die Polizei mit den Folgen sozialer Marginalisierung befasst ist.

Der Blick auf die Polizei zeigt nur einen Ausschnitt des staatlich-kontrollierenden Umgangs mit den Armen. Sieht man auf das Ende des Sanktionensystems, in den Strafvollzug, dann wird das Ausmaß der Repression der Armen deutlich: Im Jahr 2018 – mit steigender Tendenz – waren 10 Prozent aller erwachsenen Strafgefangenen in Deutschland „Ersatzfreiheitsstrafler*innen", d. h. Menschen, die so arm sind, dass sie ihre Geldstrafe nicht bezahlen können.[21] Repräsentative Daten zum (vorherigen) sozialen Status von Strafgefangenen existieren nicht. Die vorliegenden Untersuchungen zeigen aber übereinstimmend, dass die Strafgefangenen überdurchschnittlich Merkmale sozialer Randständigkeit aufweisen: ohne Schulabschluss (je nach Studien zwischen 13 und 32 Prozent) oder mit Hauptschulabschluss (zwischen 37 und 47 Prozent), keine Berufsausbildung (zwischen 49 und 61 Prozent), ALG II-Bezug (zwischen 44 und 50 Prozent).[22] Die Kontrolle der Armutsbevölkerung erschöpft sich nicht in polizeilichen Maßnahmen. Sie setzt sich in den Instanzen des Kriminaljustizsystems fort. Wer mit den sanften (und in Zeiten aktivierender Sozialpolitik: weniger sanften) Mitteln des Sozialstaates nicht aufgefangen werden kann und wer sich durch die ausgeweiteten Kontrollregime nicht zum/zur rechtschaffenen Staatsbürger*in bekehren lässt, der oder die wird aus dem alltäglichen gesellschaftlichen Verkehr entfernt.

---

20 s. zuletzt: Diederichs, O.: Polizeiliche Todesschüsse 2017, in: Bürgerrechte & Polizei/ Cilip 117 (November 2018), S. 74-79

21 Statistisches Bundesamt: Rechtspflege. Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten … Stichtag: 31. August 2018, Wiesbaden 2018, S. 5f.

22 Bukowski, A,; Nickolai, W.: Soziale Arbeit in der Straffälligenhilfe, Stuttgart 2018, S. 20-31

Kontrolle am ‚Tagelöhnermarkt'

Rassismus und die Versicherheitlichung des Sozialen

von Lisa Riedner

Mit einem neuen Gesetz möchte die Bundesregierung verbieten, „Arbeitskraft als Tagelöhner im öffentlichen Raum aus einer Gruppe heraus in einer Weise anzubieten, die geeignet ist, Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung zu ermöglichen".[1] Das Verbot der „Tagelöhnerbörsen" soll mit Platzverweisen und Bußgeldern durchgesetzt werden.

Auch darüber hinaus soll das „Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch" die Kompetenzen des Zolls stark erweitern und außerdem das Recht auf Kindergeld für EU-Bürger*innen einschränken. Der Gesetzesentwurf kommt nicht überraschend. Die Bundesregierung schränkt die sozialen Rechte von Unionsbürger*innen seit Jahren immer weiter ein und baut gleichzeitig die Möglichkeiten des Polizierens der prekären Arbeits- und Lebensverhältnisse, die durch die Ausschlüsse teils erst geschaffen werden, weiter aus. Dabei werden Sozialbehörden zu Handlangern der (Grenz-)Polizei und Ordnungsbehörden sollen wiederum soziale Fragen lösen.[2] Doch was hat es mit dem Verbot im öffentlichen Raum in Gruppen Arbeitskraft für undokumentierte Beschäftigungsverhältnisse anzubieten, auf sich? Ist es geeignet, wie der Regierungsentwurf verspricht, „Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen vor illegalen Lohnpraktiken zu schützen"? Dieser Artikel argumentiert, dass repressive Maßnahmen sogenannte ‚Tagelöhner*innen' nicht vor Ausbeutung schützen, sondern sie vielmehr noch weiter marginalisieren und damit auch lokale rassistische Ausgrenzungsprozesse verstärken. Dafür geht er auf Auseinandersetzungen um eine Polizeiraz-

1 Bundesrat-Drs. 97/19 v. 1.3.2019

2 Riedner, L.: Arbeit! Wohnen! Urbane Auseinandersetzungen um EU-Migration, Münster 2018

zia am selbstorganisierten Arbeitsmarkt im Münchner Bahnhofsviertel im Jahr 2013 ein, die aus heutiger Perspektive als Vorbotin der aktuellen Entwicklungen erscheint.

Dabei beziehe ich mich auf meine mehrjährige ethnografische Forschung mit der Initiative Zivilcourage und ihrem temporären Workers' Center. Die Initiative Zivilcourage versucht, prekarisierte EU-migrantische Arbeiter*innen in ihren Konflikten mit Behörden, Polizei und Arbeitgeber*innen zu unterstützen.[3] Seit 2010 öffnet sie ein- bis zweimal die Woche einen Aufenthaltsraum und Treffpunkt – ein Workers' Center – und bietet dort auch Unterstützung bei Konflikten mit Behörden oder Arbeitgeber*innen an. Bei den Personen, mit denen sie zusammenarbeitet, handelt es sich meist um EU-Bürger*innen aus Bulgarien, die sich angesichts der ökonomischen und sozialen Situation in ihren Herkunftsorten dazu entschieden hatten, ein besseres Leben im wohlhabenden München zu suchen. Einige treffen sich regelmäßig am selbstorganisierten Arbeitsmarkt – in den Medien oft abwertend „Arbeitsstrich" genannt.

Der selbstorganisierte Arbeitsmarkt

Der selbstorganisierte Arbeitsmarkt in den Straßen des Münchner Bahnhofsviertels dient vor allem der Arbeitsuche und als sozialer Treffpunkt. Ab den frühen Morgenstunden treffen sich hier hauptsächlich Männer, aber auch Frauen*, um auf potenzielle Arbeitgeber*innen zu warten. Die hier geknüpften Arbeitsverhältnisse im Bau-, Reinigungs- und Gastronomiegewerbe sind sehr divers und keinesfalls auf die in den Medien skandalisierten Schreckensmeldungen von extrem niedrigen Löhnen, komplett fehlenden Arbeitsrechten und Zwangsverhältnissen zu reduzieren. Nicht selten ergeben sich längerfristige und relativ abgesicherte Arbeitsverhältnisse. Oft arbeiten die Arbeiter*innen auch nur einige Stunden oder Tage für eine*n Arbeitgeber*in, bevor sie wieder einen neuen Job suchen müssen. Tatsächlich kommt es nicht selten zu Auseinandersetzungen, weil Arbeitnehmer*innen keinen oder weniger als den vereinbarten Lohn ausbezahlt bekommen oder etwa über unbezahlte Überstunden, versteckte Akkordarbeit und ‚geschönte' Arbeits-

3 Initiative Zivilcourage München: Towards a Workers' Center. (Selbst-)Organisierungsversuche von EU-migrantischen Arbeiter*innen in München, in: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung, 2016, Nr. 2/3, S. 113-120

zeitabrechnungen um ihren Lohn betrogen werden. Der selbstorganisierte Arbeitsmarkt übernimmt dabei eine ambivalente Rolle. Einerseits ist er eine Ausbeutungstechnologie, die hohen Profit gewährleistet, weil die Arbeitskraft extrem flexibel einsetzbar ist und somit keine Kosten verursacht, wenn sie nicht gebraucht wird. In der Folge sind die Arbeitnehmer*innen oft obdachlos und ohne Krankenversicherung. Andererseits stellt der Markt auch eine kollektive Strategie dar, um etwa informelle Mindestlöhne und Arbeitsstandards durchzusetzen. Erstens ermöglicht er eine direkte Absprache zwischen den prekär und vereinzelt Beschäftigten. Zweitens können schlechte Jobs gekündigt werden mit der Aussicht, recht schnell wieder einen neuen zu finden. Der selbstorganisierte Arbeitsmarkt dient also nicht nur der Anbahnung von Ausbeutung, sondern ermöglicht auch Widerstand gegen diese. Widerstand leisten die Arbeitsuchenden aber nicht nur gegen die Versuche, den Preis ihrer Arbeitskraft zu drücken, sondern auch gegen rassistische Blicke und die alltäglichen Kontrollen der Polizei, von denen sie sich nicht vertreiben lassen. Der sogenannte ‚Tagelöhnermarkt' dient zudem als kollektiver Treffpunkt einer migrantischen Community, die es sich nicht leisten kann, sich in kommerziellen Räumen zu treffen beziehungsweise auch andernorts (klassen-)rassistisch verdrängt und vertrieben wird. Als einige der prekarisierten Migrant*innen sich Anfang 2010 erstmals mit der Initiative Zivilcourage und Dienstleistungsgewerkschaft ver.di gemeinsam organisierten und öffentlich zu Wort meldeten, forderten sie neben Gleichberechtigung und Respekt auch zentral ein „Ende der täglichen Polizeikontrollen".[4]

Skandalisierungen des selbstorganisierten Arbeitsmarkts

Bis zum Frühjahr 2010 war der ‚Tagelöhnermarkt' in der Münchner Stadtöffentlichkeit noch unbekannt. Nur die lokalen Polizeistreifen führten regelmäßig Kontrollen durch. Die ersten Medienberichte erschienen erst, nachdem sich EU-migrantische Arbeiter*innen im Mai 2010 öffentlich zu Wort gemeldet hatten. Diese frühen Berichte stellten die Schicksale einzelner Personen in den Mittelpunkt und riefen die Stadt dazu auf, tätig zu werden. Doch auch hier fällt schon auf, dass die EU-

4 Initiative Zivilcourage: Flyer: Ausgegrenzt und ausgebeutet! Flugblatt v. 29.4.2010, verfügbar unter: http://inizivi.antira.info/2010/04/29/flyer-ausgegrenzt-und-ausgebeutet/

migrantischen Arbeiter*innen eher als hilflose Opfer denn als Akteur*innen gelten und der selbstorganisierte Arbeitsmarkt als Endstation dargestellt wird und nicht als kollektive Strategie, trotz Entrechtung und Ausschluss Arbeit zu finden und der größten Armut zu entkommen.

Als einige lokale Geschäftsleute im August 2013 mit einer Petition die „Anerkennung der stetig wachsenden Probleme mit illegalen Arbeitsmärkten an unserer Kreuzung" forderten, änderte sich die öffentliche Berichterstattung radikal. „Aufstand gegen den Arbeiter-Strich – Müll, Urin und Ärger!" titelte etwa das Münchner Boulevardblatt „tz" am 27. August 2013 und folgte damit dem (klassen-)rassistischen und antiziganistischen Sprech der Petition, die behauptete, dass das Viertel „von stetig wachsenden Mengen von Arbeitern" „belagert", „blockiert", „vermüllt" würde; es würde „gespuckt", „uriniert" und „belästigt". Die Autor*innen der Petition forderten die Stadt und die Polizei auf, „Gegenmaßnahmen" zu ergreifen.

Schnell reagierte die Politik auf die Petition: Der CSU-Bundestagsabgeordnete und ehemalige Leiter des Münchner Kreisverwaltungsreferats Hans-Peter Uhl sprang den Geschäftsleuten zur Seite und berief noch in derselben Woche einen Runden Tisch mit Zoll und Polizei ein. Direkt nach dem Treffen stellte der Gastgeber in der Süddeutschen Zeitung vom 30. August 2013 klar, welche Aufgaben Zoll und Polizei seiner Meinung nach hätten: „Durch schärfere Kontrollen sollen die bulgarischen Tagelöhner von der Kreuzung vertrieben werden". Retrospektiv erklärte auch das Bayerische Innenministerium, dass hier eine verstärkte Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden und verschärfte Maßnahmen verabredet worden sei:

> „Im August dieses Jahres wurde auf Initiative des MdB Dr. Uhl in München ein Runder Tisch in dieser Angelegenheit einberufen. ... Dabei wurden unter anderem gemeinsame Kontrollaktionen des Zolls und der Polizei vereinbart."[5]

Innerhalb der Sicherheitsapparate war die Law-and-Order-Perspektive umstritten. Schon im Jahr 2010 hatte der damalige Leiter der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) des Zolls in einem Interview erklärt, dass der ‚Tagelöhnermarkt' für seine Behörde wenig interessant sei. Denn das Hauptinteresse des Zolls läge angesichts seiner Funktion als „Einnahmequelle des Bundes" in der Sicherstellung von Steuereinnahmen: Sie

5 Bayerischer Landtag Drs. 17/334 v. 29.1.2014

seien daher gezwungen, dort „vorrangig die Verfahren durchzuführen, wo der Schaden am größten ist, denn die kosten auch Geld“. Die ‚Tagelöhner*innen‘ interessierten den Zoll kaum, denn wenn „der einmal in der Woche irgendwo jobbt, dann ist der Schaden am Sozialsystem nicht so groß“. Schließlich lasse sich „das große Geschäft ... nur organisiert machen. Wenn sie ein Hundert-Meter-Hochhaus bauen, dann hilft es nichts, wenn sie sich da und da mal einen holen.“

Auch der Münchner Polizeipräsident war der Ansicht, dass die Strafverfolgungsbehörden nicht zuständig seien: „Das ist ein soziales Problem“, antwortete der Münchner Polizeipräsident auf Beschwerden von ‚Geschäftsleuten‘ während eines Rundgangs durch das Bahnhofsviertel im November 2013: „Das kann die Polizei nicht lösen.“[6]

Dennoch sollte sich der im August 2013 von der Petition lancierte Ruf nach sicherheitspolitischem Durchgreifen im Zuge der moralischen Panik um den ‚Arbeiterstrich‘– zumindest vorerst – durchsetzen.

Eine Zollrazzia am selbstorganisierten Arbeitsmarkt

Am Morgen des 21. Oktober 2013 fand an der Kreuzung des selbstorganisierten Arbeitsmarkts im Münchner Bahnhofsviertel eine gemeinsame Maßnahme der FKS und der Polizeiinspektion 14 statt. Die Polizei- und Zollbeamt*innen brachten etwa 20 Personen, die einfach nur auf dem Gehweg gestanden hatten, in einen Hinterhof, vermerkten ihre Namen sowie weitere Informationen auf Listen. Sie erklärten ihnen, sie hätten kein Recht, zu arbeiten, denn ‚Schwarzarbeit’ sei strafbar. Anschließend legte man den Kontrollierten neongrüne Silikonarmbänder um und ließ sie wieder frei. Das berichteten etwa zehn Personen, die am nächsten Tag vor der Tür des Workers’ Centers der Initiative Zivilcourage warteten, als ein Kollege und ich dort ankamen. Sie zeigten aufgebracht auf ihre mit den Armbändern markierten Handgelenke und baten uns, bei der Zollpolizei anzurufen, um eine Erklärung zu verlangen. Einige von der Markierung Eingeschüchterte hätten München schon verlassen, erzählten sie. Sie fühlten sich gedemütigt, vor den anderen Menschen im Viertel abgesondert und als Verbrecher markiert. Sie vermuteten, dass die Bänder elektronische Chips enthielten, die den Aufenthaltsort nachvollziehbar machten, wie bei einer elektronischen Fußfessel, und be-

6 tz v. 26.11.2013

fürchteten weitere Repression und Verfolgung. Vollkommen verblüfft schaute ich auf die Bänder, die mir sonst als Eintrittskarten zu Musikfestivals bekannt waren, hier aber soziale Stigmatisierung versinnbildlichten. Mit Jackenärmeln war das Neongrün notdürftig zu verdecken, blitzte aber immer wieder auf. Rassismus und Klassenverhältnisse wurden mit dem grünen Band körperlich erfahrbar und öffentlich sichtbar.[7] Wir kamen schnell zu dem Schluss, dass sie die Bänder abreißen sollten. Die Geste des Abreißens kam einer Geste der Befreiung gleich. Es kam zu keiner Weiterverfolgung der Kontrollierten. Am nächsten Tag trafen sich die Arbeitsuchenden wieder am selben Ort. Die Razzia blieb aber als Ereignis in den Aushandlungen um den und am selbstorganisierten Arbeitsmarkt in die kollektive Erinnerung eingebrannt. Auch wenn es keine elektronische Verfolgung gegeben hatte, erzählten EU-migrantische Arbeiter*innen noch zwei Jahre später empört von Chips in Armbändern, mit denen die Polizei sie verfolgt habe.

Die Razzia provozierte auch Widerstand. Einige der kontrollierten Personen forderten in einer Pressemitteilung eine Entschuldigung des Zolls. Gemeinsam mit der Initiative Zivilcourage skandalisierten sie die Razzia und die Markierung mit den grünen Armbändern als „rassistische Praxis, die die Persönlichkeitsrechte und die Menschenwürde verletzt".[8] Die Erklärung stieß auf einigen Widerhall in der kommunalen und auch bayerischen Politik. Die Verantwortlichen des Zolls wurden anschließend etwa zu einer Sitzung des Münchner Ausländerbeirats und zu einem Runden Tisch im Bahnhofsviertel eingeladen. Zudem stellte die Fraktion der Grünen im Bayerischen Landtag eine Anfrage, in der sie eine Erklärung der Geschehnisse forderten. Daraufhin kam es zu unterschiedlichen Erklärungsversuchen seitens der beteiligten Sicherheitsbehörden. Der Bayerische Innenminister erklärte etwa, dass die Markierung mit Armbändern bei Kontrollen größerer Gruppen üblich sei:

> „Diese Maßnahme wird bei Prüfungsmaßnahmen der FKS bundesweit praktiziert. Hierdurch soll insbesondere verhindert werden, dass Personen mehrfach befragt werden. Die Armbänder können abgelegt werden, sobald

7 Apostolova, R.: Green wristbands, in: Lefteast v. 25.10.2013, siehe www.criticatac.ro/lefteast/green-wristbands/

8 Initiative Zivilcourage: Rassistische Polizeikontrollen: Zoll kennzeichnet bulgarische Tagelöhner_innen mit grünen Bändchen, Pressemitteilung v. 23.10.2013: http://inizivi.antira.info/2013/10/23/rassistische-polizeikontrollen-zoll-kennzeichnet-bulgarische-tagelohner_innen-mit-grunen-armbandern/

> die Prüfungsmaßnahme abgeschlossen ist und der Kontrollraum verlassen wird."[9]

Unter dieser Perspektive garantierten die Bänder den reibungslosen Ablauf der aufklärenden Maßnahme, die den Kontrollierten helfen sollte:

> „Ziel der Personenüberprüfung war allerdings auch nicht, den Anwesenden rechtliche Verstöße nachzuweisen, sondern diese im Rahmen einer präventiven Maßnahme durch die KEP über die rechtliche Situation aufzuklären und diese vor eventueller Ausbeutung durch mögliche Arbeitgeber zu schützen."[10]

Am Ziel des Schutzes ist die Maßnahme jedoch ebenso kläglich gescheitert wie am Ziel der Vertreibung. Statt die kontrollierten Personen zu schützen, hat die Maßnahme sie eingeschüchtert, entwürdigt und rassistisch markiert.

Bisher sind Vertreibungsversuchen insofern rechtliche Grenzen gesetzt, als alle Personen grundsätzlich das Recht haben, sich im öffentlichen Raum aufzuhalten. Der neue Gesetzesentwurf soll eine Möglichkeit schaffen, dieses Recht einzuschränken. In der Praxis könnten Sicherheitsbehörden schon präventiv Platzverweise und Bußgelder vergeben, wenn nur der Verdacht besteht, dass Personen ihre Arbeitskraft für undokumentierte Arbeit anbieten. Auch mit dem neuen Verbot wird das Interesse des Zolls an den ‚Tagelöhner*innen' meiner Einschätzung nach in der Regel aber gering bleiben, weil der Aufwand regelmäßiger Kontrollen in keiner Relation zu den steuerlichen Einbußen steht. Inwiefern lokale Interessensgruppen die Ordnungsbehörden trotzdem mobilisieren können, um sogenannte ‚Tagelöhnerbörsen' aufzulösen, und wie erfolgreich diese Versuche sein werden, hängt von den jeweiligen lokalen Kräfteverhältnissen ab.

Im Interesse prekarisierter Migrant*innen liegt das neue Verbot jedenfalls nicht. Seine Umsetzung wird sie nicht schützen, sondern ihnen das Leben und die Suche nach Arbeit nur noch weiter erschweren, sie weiter marginalisieren und Überausbeutung sowie die Durchsetzung (klassen-)rassistischer Sauberkeitsphantasien erleichtern. Statt Arbeitsuchende ohne deutschen Pass zu kriminalisieren und von grundlegenden sozialen Rechten auszuschließen, sollten sie rechtlich gleichgestellt

9 Bayerischer Landtag Drs. 17/334 v. 29.1.2014
10 ebd.

und dabei unterstützt werden, ihre Rechtsansprüche und gute Arbeitsverhältnisse einzufordern.

Das Beispiel des selbstorganisierten Arbeitsmarktes zeigt auch, dass emanzipatorische Bewegungen gesellschaftliche Verhältnisse als antagonistisch begreifen müssen, um Strategien gegen (Über-)Ausbeutung und Rassismus entwickeln zu können. Neben den profitorientierten Strategien der Arbeitgeberseite und den sichtbaren und unsichtbaren Kämpfen (migrantischer) Arbeiter*innen müssen dafür auch die staatlichen Regelungen, die Überausbeutung und Verarmung mit ermöglichen, ins Bild geholt werden. Nicht zuletzt gilt es, hegemoniale Denkordnungen umzuwerfen, die prekarisierte Migrant*innen wahlweise nur als hilflose Opfer krimineller Machenschaften oder als Bedrohung der nationalen Arbeitsmärkte und Sozialsysteme begreifen, nicht aber als Akteure sozialer Kämpfe für ein besseres Leben in transnationalen Verhältnissen.

EU-Grenzregime im Mittelmeer

Zwischen Gnadenakten und kalkuliertem Sterbenlassen

von Britta Rabe

Das „Watch the Med Alarmphone" bietet seit vier Jahren eine Telefonhotline rund um die Uhr für Geflüchtete in Seenot auf dem Mittelmeer.[1] Wir erlebten in unserer täglichen Arbeit den Anstieg der Überfahrten in der Ägäis von der Türkei auf die griechischen Inseln 2015/16, die dramatischen Überfahrten im zentralen Mittelmeer 2017 und die darauf folgende Kriminalisierung der zivilen Rettungsflotte sowie den Anstieg der Fluchten von den Stränden Marokkos nach Spanien im Jahr 2018.

Die Überfahrten von der Türkei nach Griechenland waren als Folge des Erdogan-Deals seit März 2016 deutlich gesunken. Aktuell nehmen jedoch die Ankünfte auf den griechischen Inseln wieder zu. Von Januar bis Oktober 2018 erreichten zudem 12.000 Menschen Griechenland über den Landweg und den Grenzfluss Evros. Dort schieben die griechischen Behörden immer wieder Flüchtende illegal in die Türkei zurück, ohne dass dagegen wirksam interveniert würde.

2018 standen besonders die Auseinandersetzungen vor der libyschen Küste im Fokus der Aufmerksamkeit, weshalb unsere Bestandsaufnahme ebenfalls vor allem dem zentralen Mittelmeer gilt. Die Verhinderung von Ankünften Geflüchteter in Italien wurde zunächst mithilfe massiver Kriminalisierung der zivilen Rettungsflotte betrieben, ihre Arbeit lag zwischenzeitlich gänzlich brach. Bereits 2017 war die „Iuventa" des Vereins „Jugend rettet" unter dem absurden Vorwurf der Zusammenarbeit mit Schleppern beschlagnahmt und festgesetzt worden. Der Prozess gegen die Crew ist für 2019 angesetzt. Der Kapitän der „Mission Lifeline" steht derzeit in Malta vor Gericht: Er hatte sich während eines

1 www.alarmphone.org

Rettungseinsatzes vor der libyschen Küste geweigert, dem Befehl der Seenotleitstelle in Rom (MRCC) zu folgen, die die Rettung der libyschen Küstenwache (LCG) überlassen wollte. Zudem behaupten die maltesischen Behörden, die „Mission Lifeline“ sei nicht rechtmäßig registriert. Auch bei anderen Schiffen wurde plötzlich bemängelt, ihre Registrierung decke nicht die Tätigkeit der Seenotrettung ab – absurd, da für Privatschiffe diese Kategorie nicht existiert. Die „Sea-Eye“ liegt auf Malta fest und darf nicht auslaufen, die „Seefuchs“ durfte den Hafen in Valletta mittlerweile verlassen. Der von „Ärzte ohne Grenzen“ und „SOS Méditerranée“ betriebenen „Aquarius“ wurden zwei Flaggen in Folge entzogen. Die Staatsanwaltschaft Catania hatte ein Ermittlungsverfahren gegen die Crew eingeleitet mit dem Vorwurf, sie hätten Sondermüll im Meer entsorgt. Die Organisator*innen haben das Schiff inzwischen aufgegeben und suchen nach einem neuen.

Mittlerweile sind wieder einige zivile Rettungsschiffe vor der libyschen Küste aktiv, neben der „Sea Watch 3“ auch die „Mare Jonio“ unter italienischer Flagge und die „Alan Kurdi“ unter deutscher. Von den italienischen/deutschen Flaggen erhofft man sich bessere rechtliche Ausgangspositionen bei den erwartbaren künftigen rechtlichen Auseinandersetzungen. Die Schiffe werden vom Aufklärungsflugzeug „Moonbird“ unterstützt, das zeitweise ebenfalls zur Unterbrechung seiner Arbeit gezwungen war.

Die sog. libysche Küstenwache

Im Juni 2018 hat Libyen der International Maritime Organisation (IMO), der UN-Schifffahrtsbehörde, die Koordinaten einer eigenen „Search and Rescue Zone“ (SAR-Zone) mitgeteilt. Sie reicht im Norden bis an die SAR-Zone Maltas. Ihr Befahren wurde der zivilen Rettungsflotte untersagt, obgleich laut Völkerrecht alle Schiffe die Gewässer vor Küsten bis zu den Territorialgewässern (im Abstand von in der Regel zwölf Seemeilen) nutzen dürfen. Das im gleichen Zuge in Tripolis angesiedelte provisorische Joint Rescue Coordination Center (JRCC) sollte nun die Aufgaben einer Seenotleitstelle übernehmen und die bis dahin für das Seegebiet vor der libyschen Küste zuständige italienische Seenotleitstelle (It-MRCC) ersetzen. Das JRCC ist jedoch kaum funktionsfähig: In vielen Fällen ist es für die Seenotrettung schlicht nicht erreichbar.

Da die EU nicht in den territorialen Gewässern Libyens aktiv sein darf, gehörte der Aufbau der LCG von Beginn an zu ihren vorrangigen

Zielen. Sie schafft die Geretteten regelmäßig zurück nach Libyen; 2018 betraf dies nach eigenen Angaben der LCG 15.235 Menschen. Die Abgefangenen werden in die Folterlager zurückgebracht. Viele werden als Sklaven verkauft, für ihre Freilassung wird von den Familien im Herkunftsstaat Lösegeld erpresst. Die Einheiten der LCG arbeiten mit Hafenmiliz, Polizei und Schleppern zusammen.

Zwar sind die Regierungen der EU-Staaten über die massiven Menschenrechtsverletzungen in Libyen informiert, das hält sie aber nicht von der weiteren Unterstützung der LCG ab: Im Rahmen der Überwachungs- und Grenzschutzmission EUNAVFOR MED (Operation Sophia) sollten seit 2015 Schleppernetzwerke zerschlagen werden – vorgeblich, um das Sterben im Mittelmeer zu beenden. Im Rahmen dieser Militärmission werden auch die libysche Marine und Küstenwache ausgebildet, Italien stellt zudem Patrouillenboote bereit. Der Erfolg der Mission ist jedoch gering: Zur Verhinderung von illegaler Migration wurden von 2015 bis 2017 über 800 Boote zerstört. Den Verlust ihrer Infrastruktur kompensierten die Schlepper allerdings durch eine höhere Anzahl billiger, kleinerer Plastikboote, die nicht hochseetauglich sind und damit zu erhöhten Todesraten bei den Überfahrten führen. Bis Mitte 2017 wurden zudem angeblich 109 Schlepper festgenommen, jedoch ausschließlich Personen am unteren Ende der Befehlskette.[2]

Ebenso wie das JRCC erfüllt auch die LCG nicht die Anforderungen an eine funktionierende SAR-Struktur. Die Vorwürfe gegen die LCG sind lang. In der Vergangenheit sorgte sie immer wieder für gewalttätigen Angriffe, u. a. gegen zivile Rettungsschiffe, die bei ihren Einsätzen beschossen und bedroht wurden. Ein besonders brutaler Fall ereignete sich am 29. Juni 2018. Das Rettungsschiff „Open Arms“ entdeckte damals 150 km vor der libyschen Küste die Reste eines Schlauchbootes, an denen sich eine Frau festklammerte, daneben schwammen die Leichen einer weiteren Frau und eines Kindes. Die einzige Überlebende berichtete von rund 100 Ertrunkenen, die LCG habe ihr Boot versenkt. Die drei Personen waren allein im Meer zurückgelassen worden. Die „Open Arms“ klagt derzeit in Spanien gegen die LCG und den Kapitän eines Frachtschiffes wegen unterlassener Hilfeleistung und fahrlässiger Tö-

2 Loschi, C.; Raineri, L.; Strazzari, F.: The implementation of EU Crisis Response in Libya: Bridging theory and practice, Working Paper, January 2018, online siehe www.eunpack.eu/publications

tung.[3] Darüber hinaus gab es mehrere Vorfälle, in denen das Eingreifen der LCG in bereits laufende Rettungsmaßnahmen zur Eskalation und daraus folgend zu Todesopfern führte.

Die EU-Politik der geschlossenen und sicheren Häfen

Am 10. Juni 2018 verkündete der italienische Innenminister Matteo Salvini die Schließung der Häfen Italiens für die zivilen Rettungsschiffe. Die „Aquarius", die das als erstes zu spüren bekam, war gezwungen, über mehrere Tage hinweg mit 629 Menschen, die sie vor der libyschen Küste in internationalen Gewässern gerettet hatte, auf die Erlaubnis zur Einfahrt in einen europäischen Hafen zu warten. Erst am 17. Juni genehmigte die spanische Regierung das Anlegen in Valencia. Inzwischen wird jedem zivilen Rettungsschiff das Anlegen in einem italienischen Hafen verweigert, bis andere EU-Staaten sich bereit erklären, die Geretteten aufzunehmen. Bis die europäischen Regierungen sich zu diesem Gnadenakt herablassen, vergehen jeweils mehrere Tage – und dies, obgleich etwa in der BRD inzwischen Dutzende Städte und Gemeinden ihre Bereitschaft zur Aufnahme der Menschen erklärt haben. Auch in der italienischen Küstenwache gibt es vereinzelt Kritik am neuen Regierungskurs. In einem Interview vom 13. Juli 2018 sprach sich ein Admiral anonym gegen Libyen als sicheren Hafen und gegen die LCG aus.[4] Dass Schiffe der italienischen Küstenwache Gerettete nach Italien und eben nicht nach Libyen bringen, zeigt, dass auch innerhalb der staatlichen Institutionen der Widerstand gegen die Agenda des Innenministers wächst.[5]

Die EU stützt Italien mit seiner Politik der geschlossenen Häfen, denn langfristig sollen neue Standards geschaffen werden: „Sichere Häfen" nach Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sind eigentlich definiert als Orte, an denen Geflüchtete nicht fürchten müssen, in Staaten verbracht zu werden, in denen sie Verfolgung und erniedrigender Behandlung ausgesetzt sind. Das Refoulement-Verbot (Art. 33 Abs. 1) ist der Kern der GFK. Der EU-Gipfel in Brüssel im Juni 2018 wärmte jedoch

3 Spiegel online v. 21.7.2018

4 www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2018-07-09/migranti-parla-l-ammiraglio-ecco-perche-vengono-soccorsi-largo-libia-122640.shtml

5 www.quotidiano.net v. 16.8.2018; siehe auch den Eintrag v. 14.7.2018 auf der Facebook-Seite des Watch The Med Alarm Phone,

den alten Wunsch nach von der EU betriebenen Lagern in Nordafrika wieder auf, die nunmehr den Namen „Anlandeplattformen“ erhielten. Aufgrund der anhaltenden Weigerung der Maghrebstaaten plant die EU inzwischen regionale Vereinbarungen im Stil des Erdogan-Deals, also bilaterale Abkommen, bei denen finanzielle Unterstützung als Gegenleistung zur Migrationsverhinderung geboten wird.[6]

In der Praxis werden längst Fakten geschaffen und Gerettete werden nach Libyen oder an andere Orte zurückgebracht, die nicht als „sichere Häfen“ gelten können: Am 13. Juli übernahm das tunesische Versorgungsschiff „Sarost 5“ 40 Gerettete aus der maltesischen SAR-Zone. Knapp drei Wochen später legte das Schiff nach langen Auseinandersetzungen im tunesischen Zarzis an. Die Geretteten hatten vergeblich gefordert, in einen europäischen Hafen gebracht zu werden. Das italienische Versorgungsschiff „Asso 28“ brachte mehr als 100 Flüchtende aus internationalen Gewässern (libysche SAR-Zone) widerrechtlich zurück nach Tripolis.[7] Der libysche Frachter „Nivin“ holte am 7. November 2018 77 Flüchtende aus internationalen Gewässern. Die Menschen hatten zunächst beim Alarmphone um Hilfe gerufen. Die Crew des Frachters gab vor, die Geretteten nach Malta zu bringen, das Schiff legte stattdessen im libyschen Hafen Misrata an. Die Menschen – darunter viele, die den libyschen Lagern entkommen waren – forderten ihren Transfer nach Europa und weigerten sich, den Frachter zu verlassen. Sie verbarrikadierten sich tagelang. UNHCR und Roter Halbmond konnten sie zunächst versorgen, bis sämtlichen NGOs und Medien der Zugang zum Hafen verboten wurde. Am 20. November stürmten libysche Kräfte das Schiff mit Gummigeschossen und Tränengas. Mehrere Verletzte kamen in Krankenhäuser, die anderen schaffte man zurück in die Lager. Im bislang letzten bekannten Fall brachte das Containerschiff „Lady Sham“ unter der Flagge von Sierra-Leone am 21. Januar 2019 141 Gerettete zurück nach Misrata. Nach dem Push-Back hielt das Alarmphone Kontakt mit Einzelpersonen und machte die Beschreibungen der unmenschlichen Zustände in einem der Detention Centers öffentlich.

Die Ankünfte in Italien sind von 119.249 im Jahre 2017 auf 23.371 im Jahre 2018 gesunken. Die Schlepper verdienen ihr Geld jetzt stattdes-

6 siehe euractiv.de v. 6.11.2018

7 vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Urteil v. 23.2.2012 (Hirsi Jamaa vs. Italien); http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231

sen mit Geiselnahme und Erpressung: Die Gefangenen in den libyschen Lagern müssen über Familien und Freunde hohe Geldsummen zur Freilassung aufbringen. Werden sie auf der anschließenden Überfahrt von der LCG aufgegriffen, geraten sie zurück in Gefangenschaft und müssen erneut zahlen. Die EU ignoriert die katastrophale Situation für Geflüchtete in Libyen zugunsten der Migrationsabwehr. Nur wenige Insassen der libyschen Lager wurden in einen EU- oder Schengen-Staat „resettled". Für viele blieb die von der „International Organisation for Migration" (IOM) arrangierte „freiwillige Rückkehr" der einzige Weg, den Lagern zu entkommen. Im ersten Halbjahr 2018 haben 10.950 Menschen diese Möglichkeit genutzt. Kaum zurück im Herkunftsland, brechen die meisten jedoch erneut auf, weil auch ihr Land ihnen keine Perspektive gibt oder nicht sicher ist.

Trotz der repressiven Situation im zentralen Mittelmeer gelingt es nicht wenigen Menschen, gänzlich ohne fremde Hilfe nach Italien und Malta zu gelangen. Laut italienischen Medienberichten erreichten zwischen September 2017 und Oktober 2018 immerhin 4.845 Personen die italienischen Küsten autonom. Viele Boote starten inzwischen von der Küste Tunesiens, an Bord sind auch viele junge Menschen tunesischer Herkunft.

Solidarische Städte gegen die Politik der Gnade

Nach der Rettung von rund 350 Personen wurde der „Sea-Watch", der „Sea-Eye" und der „Open Arms" kurz vor Weihnachten die Einfahrt in maltesische und italienische Häfen verwehrt. Die „Open-Arms" nahm daraufhin Kurs auf Valencia. Nach der Ankunft untersagte die spanische Regierung im Januar 2019 weitere Rettungseinsätze – angeblich zur eigenen Sicherheit der Besatzung. Gleiches gilt für die ebenfalls unter spanischer Flagge registrierte „Aita Mari".

Die „Sea Watch" musste 19 Tage warten, bis die EU-Staaten entschieden hatten, wer die gerade einmal 33 Menschen an Bord aufnehmen würde. Der Bürgermeister von Neapel bot der „Sea-Watch" konkret an, ihren Hafen anzufahren: Wolle Salvini dies verhindern, werde er selbst zwanzig Boote aussenden, um die Flüchtlinge aufzunehmen. Die „Sea Watch" entschied sich in diesem Fall dagegen. Einige Wochen später, nach einem erneuten Rettungseinsatz, steuerte sie Syrakus an, ankerte vor der Küste, durfte aber nicht anlanden. Aufgrund einer Klage beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wurde Italien je-

doch nur verpflichtet, Lebensmittel, Trinkwasser und medizinische Versorgung für die Geretteten bereitzustellen. Mit der anschließenden Verteilung der 47 Betroffenen auf mehrere EU-Staaten setzte Europa seine Politik der Gnade für den Einzelfall fort. Diese Praxis durchbrach die italienische „Mare Jonio“, als sie am 18. März 2019 48 Flüchtende vor der Küste Libyens rettete und sie gegen den Willen Salvinis nach Lampedusa brachte. Welche strafrechtlichen Konsequenzen folgen, ist eine Frage politischer Kräfteverhältnisse und aufgrund der starken solidarischen Bewegung in Italien längst nicht ausgemacht.

Westliches Mittelmeer

Die Fluchtroute über das Mittelmeer hat sich 2018 teilweise von Libyen nach Marokko verlagert, in Spanien haben sich die Ankünfte über See von 22.103 auf 58.569 mehr als verdoppelt. An den Überfahrten haben Marokkaner*innen selbst einen wesentlichen Anteil. Als Alarmphone beobachten wir zudem Abfahrten von Algerien, aus der Gegend um Oran und Mostaganem. Offizielle Zahlen gibt es bislang nicht. Marokko steht unter dem Druck der EU und insbesondere von Spanien, die Flucht über die Meerenge von Gibraltar zu verhindern. Rassistische Polizeikontrollen und Razzien sind die Folge, Deportationen von Geflüchteten aus Subsahara-Afrika in den Süden Marokkos sind an der Tagesordnung. Repression bekommen auch die Marokkaner*innen zu spüren: Am 25. September erschoss die Marine die 19-jährige Studentin Hayat Belkacem, drei junge Männer wurden bei dieser Aktion teils schwer verletzt. Sie waren mit 21 weiteren jungen Menschen von Martil mit einem Speedboat aufgebrochen. Die Marine wollte die Reisenden aufhalten; als das Boot trotzdem startete, eröffnete die Soldaten das Feuer. Nur zwei Wochen später traf eine Kugel den 16-jährigen Ilyas Amrani an der Schulter. Er befand sich mit 57 anderen unter eine Plane versteckt in einem Boot vor der Küste zwischen Larache und Asilah, als die marokkanische Marine die Fliehenden mit Schüssen davon abhielt, nach Europa überzusetzen.

Lückenlose Überwachung

Hochauflösende Satellitenbilder und Echtzeitdaten des EU-Grenzüberwachungssystems Eurosur und anderen Diensten bieten längst eine lückenlose Überwachung der Küsten sowie des „Grenzvorbereichs“ im Mittelmeer zur Analyse von Migrationsbewegungen. Frontex möchte

diese Daten auch an Drittstaaten weitergeben, über das Netzwerk „Seahorse Mediterraneo“ soll Libyen an den Datenaustausch angeschlossen werden. Blickt man nach Spanien auf das von ihm betriebene regionale grenzpolizeiliche Überwachungsnetzwerk „Seahorse Atlantic“, zeigt sich bereits, dass das Wissen den Menschen in Seenot nicht zugute kommt: Allein auf dem Weg nach Spanien sind im letzten Jahr mindestens 744 Menschen ertrunken.[8] Um die Überfahrten um 50 Prozent zu minimieren, wurde zynischerweise die Reduktion der spanischen Seenotrettung beschlossen.

Zur Migrationsabwehr nimmt die EU das Ertrinken von Menschen billigend in Kauf. Einzig wirksames Mittel gegen das Sterben auf See wären in einem ersten Schritt die Einrichtung einer zivilen Europäischen Seenotrettung und der Zugang der Überwachungsdaten für die zivile Rettungsflotte. Gegen gefährliche Fluchtrouten und Schlepper helfen langfristig allerdings nur offene Grenzen und Bewegungsfreiheit für alle.

8 www.infomigrants.net/en/post/14000/more-than-110-000-migrants-arrived-in-europe-via-mediterranean-in-2018

(Un)Recht an der Grenze

Menschenrechtliche Interventionen gegen Push-Backs

von Carsten Gericke und Vera Wriedt

Push-Backs verletzen grundlegende Menschenrechte und sind dennoch eine systematische Praxis an den EU-Außengrenzen. Dieser Beitrag diskutiert Interventionen gegen Push-Backs, die die Rechte von Geflüchteten aktivieren und so zur Verbesserung des Menschenrechtsrechtsschutzes an den EU-Außengrenzen beitragen.

Der landläufig verwendete Begriff Push-Back bezeichnet ein Set unterschiedlicher Maßnahmen, wie beispielsweise das Abdrängen, Zurückweisen oder Abschieben einer Gruppe von Menschen ohne individualisiertes Verfahren und ohne effektives Rechtsmittel. Bei solchen Grenzoperationen haben die Menschen keine Möglichkeit, ihre persönliche Situation zu erklären, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen oder jegliche Argumente gegen ihre unmittelbare Rückschiebung vorzubringen. Diese Politik und Praxis kreiert Zonen der Entrechtlichung an der Grenze.

Das in Berlin ansässige European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) unterstützt seit 2014 diverse Verfahren, die solche Push-Backs zum Gegenstand haben und die aktuell vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), dem UN-Kinderrechtsausschuss und anderen rechtlichen Institutionen anhängig sind.[1] Sie behandeln unter anderem Vorfälle an der griechisch-mazedonischen Grenze bei Idomeni, an den Hotspots auf den griechischen Inseln der Ägäis sowie an den Zäunen von Ceuta und Melilla, den spanischen Enklaven in Nordafrika. Die Beschwerden intervenieren gegen die systematische Missachtung geltender Menschenrechte an Europas Grenzen. Es geht um den grundsätzlichen Zugang zum Recht in Europa.

1 siehe www.ecchr.eu/cluster/gewalt-rechtlosigkeit-an-europas-aussen-grenzen/

Ceuta und Melilla: Brutalisierung der Grenze

Das folgende Zitat illustriert die Situation an der spanisch-marokkanischen Grenze: „Hunderte Afrikaner versuchen von Nordafrika nach Europa zu gelangen. In der Nacht stürmten sie die spanische Exklave Ceuta in Marokko. Dabei fielen Schüsse … Das marokkanische Innenministerium und die örtliche spanische Verwaltung bestätigten bislang den Tod von zwei Immigranten.“[2] Der zitierte Bericht von „Spiegel online“ stammt jedoch nicht – wie man denken könnte – aus den letzten drei Jahren, sondern datiert bereits vom 29. September 2005. Es ist wichtig, diese zeitliche Dimension im Blick zu behalten. Dieser und die unzähligen Vorfälle danach verweisen auf das enorme Erfahrungswissen, das sich in den letzten 15 Jahren bei den für die Grenzkontrolle zuständigen Stellen überall in Europa angesammelt hat. Sie prägen bis heute die herrschenden Praktiken, auch wenn diese teilweise verfeinert und an die spezifischen regionalen Bedingungen angepasst worden sind. Der historische Blick auf die spanisch-marokkanische Grenze zeigt, dass die Brutalisierung des Grenzregimes keine Reaktion auf die Migrationsbewegungen vom Sommer 2015 und keine originäre Erfindung des ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán ist. Die maßgeblichen Erfahrungen hierzu sind über ein Jahrzehnt alt und wurden an der spanisch-marokkanischen Grenze gesammelt.

Allerdings standen die Praktiken damals in einem anderen Kontext unter anderen Vorzeichen. Verglichen etwa mit der Situation in Italien oder Griechenland war die Flucht- und Migrationsroute über Marokko faktisch nur von untergeordneter Bedeutung. Dies änderte sich geringfügig ab 2013, sowohl durch syrische Geflüchtete sowie durch Schutzsuchende aus der Subsahara Region. Insgesamt war und ist rein quantitativ die Zahl der Geflüchteten, die über die Enklaven nach Spanien kommen, niedrig. Das spanische Innenministerium gab diese für 2014 mit 7.485 an, gegenüber 4.235 im Jahr 2013 und 2.841 im Jahr 2012. Trotzdem oder gerade deswegen wurde Spanien geradezu als Musterbeispiel für eine auf Abwehr ausgerichtete Grenzpolitik angesehen. Fast wie in einem Labor lassen sich hier sämtliche Maßnahmen der systematischen Entrechtlichung an der Grenze und der Externalisierung von Grenzpolitiken in außereuropäische Dritt- und Transitstaaten nachzeichnen.

---

2 Spiegel Online v. 29.9.2005

Menschen aus Subsahara-Afrika haben keine Möglichkeit, die spanisch-marokkanische Grenze auf legalem Weg zu überqueren. Während viele syrische Flüchtende mit Hilfe von marokkanischen Papieren im kleinen Grenzverkehr nach Spanien gelangen können, werden Menschen aus Subsahara-Afrika durch Racial Profiling aufgehalten. Die marokkanischen Sicherheitskräfte lassen sie nicht einmal in die Nähe der Grenzübergangsstellen kommen, weswegen es ihnen faktisch unmöglich ist, dort direkt Asyl zu beantragen. So bleibt nur die gefährliche und teure Überfahrt über das Mittelmeer oder der Versuch, über den Zaun in eine der spanischen Enklaven zu gelangen, um Schutz zu finden.

Gelangen die Menschen trotzdem zur Grenze und auf oder über den Zaun, werden sie systematisch und häufig gewaltsam zurückgeschoben. Seit 2005 ist es ständige Praxis der spanischen paramilitärischen Polizeieinheit Guardia Civil, die Flüchtenden festzunehmen und unmittelbar durch Tore im Grenzzaun nach Marokko zurück zu deportieren: ohne Rechtsschutz, ohne Sprachmittlung und ohne jede Möglichkeit eines Antrags auf internationalen Schutz. Auf marokkanischer Seite droht erneute Gewaltanwendung seitens der marokkanischen Sicherheitskräfte sowie eine Verbringung in entfernte Landesteile oder sogar die Abschiebung ins vermutete Herkunftsland. Diese Push-Backs sind durch Videoaufnahmen von Journalist*innen und Mitgliedern der NGO PRODEIN in Melilla dokumentiert.[3] Aus naheliegenden Gründen gibt es keine offiziellen Statistiken darüber, wie viele Menschen hiervon betroffen sind, aber basierend auf Auswertungen von Medienberichten schätzen wir die Anzahl solcher Push-Backs allein im Jahr 2014 auf mehrere Tausend.

Eine grundlegende Veränderung dieser Bedingungen ist derzeit nicht absehbar. Eine Vielzahl von nationalen und internationalen Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen, einschließlich des UNHCR und des Menschenrechtskommissars des Europarats, haben diese spanische Praxis in den vergangenen Jahren scharf kritisiert und deren Menschenrechtswidrigkeit herausgearbeitet – allerdings ohne Erfolg. Der Regierungswechsel in Spanien im Sommer 2018 verbreitete in einigen Kreisen kurzfristigen Optimismus. Die nun regierende sozialdemokratische Partei PSOE und der jetzige Ministerpräsident Pedro Sánchez gehörten zu einer Gruppe von Abgeordneten, die im März 2015, damals noch in der Opposition, eine Klage beim Spanischen Verfassungsgericht gegen die

3 Video: https://www.youtube.com/watch?v=JtkwRXaWnYY

Push-Back-Praxis eingereicht hatten. Im September 2018 versprachen beide ein Ende der „devoluciones en caliente“. Aber als Regierungspartei ignorieren sie nun ihre eigene Verfassungsbeschwerde und replizieren stattdessen die Grenzpolitik der vorhergehenden Regierung. Im Juli und August 2018 kam es zu Massenausweisungen von Geflüchteten nach Marokko, obwohl diese teilweise sogar schon die Erstaufnahmeeinrichtung erreicht hatten. Parallel dazu verschlechtert sich die Situation für flüchtende und migrierende Menschen in Marokko weiterhin.

Zur Rechtfertigung der Push-Back-Maßnahmen behauptet Spanien seit knapp einem Jahrzehnt die Existenz einer sogenannten „operativen Grenze“, die neben beziehungsweise hinter der territorialen Staatsgrenze existiere und nicht fest bestimmbar sei. In Spanien wird dieses Konzept daher auch Kaugummi-Grenze („frontera chicle“) genannt. Den internen Anweisungen an die Guardia Civil zufolge soll beispielsweise an der Küste die operative Grenze durch eine Polizeikette markiert werden können. Auch an den Zäunen könne die Grenze situationsbedingt flexibel gehandhabt werden. Legitimiert wurde dieses Sonderrecht mit der spezifischen Situation der Enklaven auf dem afrikanischen Kontinent, die besondere Maßnahmen erfordere. Wenn und solange die aus Sicht Spaniens rechtlich maßgebende operative Grenze nicht überschritten wird, so die Konsequenz der spanischen Konstruktion, unterläge die Guardia Civil auch keinerlei menschenrechtlichen Bindungen. Insbesondere seien die technisch als Zurückweisungen an der Grenze („rechazos en frontera“) bezeichneten Maßnahmen uneingeschränkt zulässig.

Die Konsequenz der spanischen Politik und Praxis ist eine Situation absoluter Rechtlosigkeit für die flüchtenden und migrierenden Menschen an der Grenze. Zahlreiche strukturelle Umstände führen dazu, dass die Rechtsverletzungen an den Außengrenzen trotz ihrer Ubiquität kaum den Weg vor die Gerichte finden: Die Entrechtlichung an der Grenze korrespondiert meist mit der Abwesenheit von Rechtsbeiständen, Journalist*innen oder Aktivist*innen, die Unterstützung oder Informationen bereithalten und vor allem auch aussagekräftiges Beweismaterial sichern könnten. Aber nicht nur der Mangel an Beweismitteln spielt eine Rolle, sondern auch die prekäre Lebenssituation der Betroffenen, ihre Angst vor der Repression durch staatliche Institutionen, fehlendes Vertrauen in die Justiz sowie eine Vielzahl von traumatisierenden Erfahrungen auf der Flucht und der Wunsch, diese hinter sich zu lassen. Umso größere Bedeutung haben deshalb die Verfahren einzelner Personen, deren Push-Backs ausnahmsweise dokumentiert sind und die Be-

schwerden gegen ihre Behandlung eingereicht haben. Diese Verfahren intervenieren auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene gegen die systematischen Push-Backs an den Außengrenzen.

Rechtliche Verfahren: Möglichkeiten und Grenzen

Ein erstes Verfahren auf nationaler Ebene betrifft den Tod von mindestens 15 Personen während einer Push-Back-Operation am Strand Tarajal in Ceuta. Am 6. Februar 2014 versuchte in Ceuta eine mehrere hundert Personen umfassende Gruppe, die in das Meer hineinreichende Grenzanlage, die Spanien und Marokko trennt, zu umrunden oder sich an der Mole entlangzuhangeln. Viele von ihnen konnten erkennbar nicht schwimmen und trugen provisorische Rettungsringe bei sich, beispielsweise aus Autoreifen. Da das Wasser aufgrund der Gezeiten an diesem Tag besonders hoch war, brach schnell eine Panik aus. Doch anstatt zu helfen, positionierte sich die Guardia Civil am Strand und entlang der Mole, um mit Gummigeschossen und Tränengas auf die hilflosen Menschen im Wasser zu schießen. Menschen, die sich an die Steine der Mole klammerten, wurden mit Knüppeln geschlagen und zum Loslassen gezwungen. Auch von Booten aus wurden die Geflüchteten attackiert. Infolgedessen verstarben mindestens 15 Menschen, deren Leichen teilweise schon am gleichen Morgen, teilweise erst Tage später an den Strand angespült wurden. Andere erlitten Verletzungen, wie den Verlust ihres Augenlichts. Diejenigen, die es trotz dieser Maßnahmen erschöpft an den Strand schafften, wurden von der Guardia Civil festgenommen und umgehend nach Marokko zurückgeschoben.

Die spanischen Ermittlungsbehörden versuchen zu verhindern, dass die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden. Die Strafanzeigen gegen die Guardia Civil-Beamt*innen wurden unmittelbar nach dem Vorfall erstattet und Videos belegen den – zunächst geleugneten – Einsatz von Gummigeschossen. Trotzdem stellte die zuständige Ermittlungsrichterin die Untersuchungen bereits zweimal ein. Zweimal war die Beschwerde hiergegen erfolgreich. Bis heute sind allerdings keine Überlebenden als Zeugen gehört worden, obwohl sich zwei von ihnen, die inzwischen in Deutschland leben, sogar direkt an die spanische Justiz gewandt hatten. Diese beiden Überlebenden werden nun zum ersten Mal im März 2019 angehört – fünf Jahre nach den tödlichen Push-Backs. Der Fokus eines solchen Strafverfahrens ist das brutalisierte Vorgehen der Guardia Civil.

Das vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anhängige Verfahren gegen Spanien betrifft weniger die Taten einzelner Beamt*innen der Guardia Civil, als vielmehr die jahrzehntelange staatlich sanktionierte Praxis, flüchtende Menschen unmittelbar nach der Überwindung der Grenzanlage umgehend durch Tore im Zaun nach Marokko zurückzuschieben. Im Oktober 2017 entschied die dritte Kammer des EGMR, dass diese Behandlung gegen das in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerte Verbot von Kollektivausweisungen verstößt.[4] Die endgültige Entscheidung liegt nun bei der Großen Kammer. Es ist am EGMR, die Anwendbarkeit der EMRK klarzustellen und zu verdeutlichen, dass rechtsfreie Räume für Push-Backs nicht existieren. Eine positive Entscheidung könnte Auswirkungen auf das ganze europäische Grenzregime haben. Diese Relevanz haben auch die Staaten erkannt und Stellungnahmen zu Gunsten Spaniens beim Gerichtshof eingereicht. Mit einer Entscheidung ist im Laufe des Jahres 2019 zu rechnen.

Bei diesen rechtlichen Interventionen gegen Push-Backs geht es um den grundlegenden Zugang zum Recht. Dürfen europäische Staaten Menschen ausweisen, ohne dass die Betroffenen irgendeine Möglichkeit hätten, angehört zu werden, einen Asylantrag zu stellen und rechtliche Argumente gegen ihre Zurückschiebung vorzulegen? Bei dem zu dieser Frage richtungsweisenden Fall Hirsi Jamaa gegen Italien schrieb der portugiesische EGMR-Richter Pinto de Albuquerque in seinem zustimmenden Sondervotum: „The ultimate question in this case is how Europe should recognise that refugees have ‚the right to have rights', to quote Hannah Arendt".[5] Die zentrale Frage des Falls sei, wie Europa für Geflüchtete das Recht, Rechte zu haben, verwirklichen solle. Arendt hatte in ihrer Auseinandersetzung mit Menschenrechten in „Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft" im Jahr 1955 unter dem Eindruck von Millionen flüchtender und staatenloser Menschen konstatiert, dass Menschenrechte zwar als unabdingbar und unveräußerlich proklamiert würden, es aber an einer politischen Gemeinschaft und Institution fehle, die das grundlegende Recht, überhaupt Rechte zu haben, sichern könn-

4 EGMR: Urteil ND und NT gegen Spanien v. 3.10.2017, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22N.D.%22],%22itemid%22:[%22001-177683%22]}

5 EGMR: Urteil Hirsi Jamaa und andere gegen Italien v. 23.2.2012, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-109231%22]}

te.[6] Durchsetzbare Rechte existierten für Arendt nur im nationalstaatlichen Rahmen. Diejenigen, die den Schutz ihres Staates verloren hätten, seien rechtlos gestellt.

Diese Situation hat sich seitdem in vielerlei Hinsicht verändert. Mit dem 1959 gegründeten Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte liegt spätestens seit der Reform im Jahr 1998 eine vollständige Gerichtsbarkeit vor, die die in der EMRK verbürgten Garantien sicherstellen kann. Gerade bei systemischen Mängeln bestehen weitreichende Möglichkeiten, im Rahmen der Urteilsvollstreckung auf eine Veränderung der Rechtslage hinzuwirken. Ein Urteil, das eine Verletzung feststellt, legt dem Staat die Pflicht auf, nicht nur gegebenenfalls einen festgesetzten Geldbetrag zur Wiedergutmachung zu zahlen, sondern auch sogenannte generelle Maßnahmen (general measures) zu ergreifen, um die im Urteil beschriebene Rechtsverletzung zu beenden und für die Zukunft zu verhindern. Die Überwachung der Umsetzung erfolgt im Rahmen eines eigenständigen Verfahrens durch das Ministerkomitee des Europarats. Dieses bietet für zivilgesellschaftliche Institutionen, ebenso wie das Verfahren vor dem EGMR selbst, die Möglichkeit von Stellungnahmen. Und mit dem Verbot der Kollektivausweisung existiert ein normativer Rahmen, der explizit die Entrechtung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen adressiert.

Allerdings ist auch der EGMR kein Allheilmittel, noch dazu in der derzeitigen politisch determinierten Situation. Die Grundprobleme liegen einerseits in der fehlenden Bereitschaft, die Praxis staatlichen Handelns an den Prinzipien der EMRK auszurichten, und andererseits an den faktischen Schwierigkeiten für Betroffene, ihre Rechte durchzusetzen. Hier besteht ein Wechselverhältnis, da gerade das Wissen um die Folgenlosigkeit von Rechtsverstößen diese begünstigt. Die Skandalisierung durch Medien und NGOs haben nicht ausgereicht, um die Situation entscheidend zu beeinflussen. Dies gilt in besonderem Maße für Konstellationen wie die in Spanien, in denen eine menschenrechtswidrige Praxis über mehr als ein Jahrzehnt hinweg einen vermeintlich legitimen und integralen Bestandteil der Grenzpolitik darstellt. Daher sind die Verfahren, in denen Betroffene trotz der beschriebenen strukturellen Rahmenbedingungen ihre Rechte aktivieren, von wesentlicher Bedeutung. Ein gravierendes praktisches Problem ist die Überlastung des Ge-

6 Arendt, H.: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, Frankfurt/M 1955, S. 559-625

richtshofs und die daraus resultierende Verfahrensdauer. Die Beschwerden gegen Spanien wurden beispielsweise im Februar 2015 beim EGMR eingereicht und erhielten bereits die Kennzahlen 8675 und 8697. Auch solche Verfahren, bei denen eine gerichtsinterne Priorisierung vorgenommen wird, da sie das Verbot von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung aus Artikel 3 EMRK oder systemische Mängel betreffen, dauern mehrere Jahre. Hinzu kommt, dass auch die Richter*innen des EGMR nicht in einem politischen Vakuum sitzen und somit politische Implikationen bei ihren Entscheidungen eine Rolle spielen.

Während die endgültige Entscheidung der Großen Kammer des EGMR im genannten Verfahren gegen Spanien noch aussteht, hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes die spanische Push-Back Praxis im Februar 2019 in einer Entscheidung zu der Individualbeschwerde gegen Spanien[7] scharf verurteilt. Der Beschwerdeführer war im Dezember 2014 als unbegleiteter Minderjähriger von Spanien nach Marokko zurückgeschoben worden – ohne jegliche Möglichkeit, seine individuelle Situation zu erklären und Gründe gegen die unmittelbare Abschiebung vorzulegen. Er hatte die Grenzanlage in Melilla überquert und spanisches Territorium betreten, wurde jedoch sofort von der Guardia Civil festgenommen, in Handschellen durch die Tore im Zaun zurückgebracht und an marokkanische Sicherheitskräfte übergeben. Der UN-Kinderrechtsschuss konstatierte, dass diese Behandlung gegen wesentliche Vorschriften der UN-Kinderrechtskonvention verstößt, da Spanien das Wohl des Kindes (Artikel 3), den besonderen Schutz für unbegleitete Minderjährige (Artikel 20) und das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Artikel 37) missachte. Außerdem fordert der UN-Ausschuss explizit, dass Spanien nicht nur den Beschwerdeführer entschädigt, sondern die rechtlichen Sonderregelungen in Ceuta und Melilla, die eine rechtliche Grundlage für die automatischen Abschiebungen darstellen, dergestalt ändert, dass sich die festgestellten Rechtsverletzungen zukünftig nicht wiederholen. Die Entscheidung hat damit eine richtungsweisende Bedeutung für die Rechte von unbegleiteten minderjährigen Migrant*innen an der spanisch-marokkanischen Grenze und darüber hinaus.

7 UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes: Entscheidung DD gegen Spanien v. 12.2.2019

Automatisierte Identitätsprüfung

Im BAMF urteilen zunehmend Computer über Geflüchtete

von Anna Biselli

Seit einigen Jahren setzt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zunehmend auf IT-Systeme, um die Identität von Geflüchteten zu bestimmen und zu verifizieren. Doch die Systeme machen Probleme: Sie sind fehleranfällig und greifen teilweise tief in die Privatsphäre der Schutzsuchenden ein. Die Asylverfahren werden weiter entmenschlicht, Schicksale werden zunehmend Maschinen überlassen.

In der ersten Hälfte des Jahres 2016 wurden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge fast 400.000 Asylanträge gestellt. Die Behörde kam mit der Bearbeitung der Anträge nicht mehr hinterher, unerledigte Asylverfahren stapelten sich. Mehrere Tausend neue Mitarbeiter*innen sollten helfen, die Anträge schneller abzuarbeiten. Stattdessen brachten sie neue Probleme: Laut einer internen Auswertung des BAMF aus dem Jahr 2017 hatten nur rund 20 Prozent die vorgesehene Grundausbildung durchlaufen. Es kursierten interne Zielvorgaben, die kaum zu schaffen sind: 3,5 Entscheidungen oder drei Anhörungen pro Tag sollten die Angestellten jeweils bewältigen.[1] Nicht viel Zeit, um sich mit den Schutzsuchenden auseinanderzusetzen, von denen alle ihre eigene Flucht- und Verfolgungsgeschichte mitbrachten.

Die Vorgaben brachten keine Besserung: Im ersten Halbjahr 2016 stieg die Bearbeitungszeit für Anträge wieder an. Das BAMF hoffte, die Behörde mit Hilfe von Unternehmensberatungen auf Effizienz trimmen zu können. Eine der Maßnahmen: mehr Digitalisierung, mehr computergesteuerte Assistenz zu Entscheidungen – „innovative Technolo-

1 Sueddeutsche.de v. 22.7.2017

gien".[2] Pünktlich vor der Bundestagswahl, im Juli 2017, führte das BAMF der Presse vier große IT-Systeme vor, die bei der Verifikation und Feststellung der Identität Geflüchteter helfen sollten.[3]

Bei der Bildbiometrie werden die Gesichter der eingereisten Personen aufgenommen und mit bereits in den Datenbanken vorhandenen Bildern verglichen. Dieser Registrierungsschritt erfolgt schon beim ersten Kontakt mit deutschen Behörden, kann also unter anderem auch durch Bundes- und Länderpolizeien oder Ausländerbehörden erfolgen. Als Ergänzung zu bereits vorher etablierten Fingerabdrücken sollen die biometrischen Lichtbilder Mehrfachregistrierungen erschweren. Die Bilder werden im Elektronischen Aufenthaltstitel gespeichert und sind ebenso im Ausländerzentralregister hinterlegt, auf das eine Vielzahl von Behörden Zugriff hat – von Gesundheitsämtern über Geheimdienste bis hin zu Jobcentern.

Automatische Transliteration soll bei der Herkunftsbestimmung helfen

Der biometrische Bildabgleich betrifft alle Antragsteller*innen. Andere Verfahren beziehen sich auf bestimmte Gruppen, etwa „TraLiTa", der Transliterationsassistent. Er kommt bei arabischsprachigen Antragsteller*innen zum Einsatz und soll zwei Aufgaben erfüllen: Zuerst sollen Namen in arabischen Schriftzeichen einheitlich in lateinische Buchstaben übertragen werden. So will das BAMF Doppeldeutigkeiten vermeiden. Zuvor hing die Schreibweise oftmals von den Gewohnheiten der Dolmetscher*innen ab, die die Namen eingaben, denn für die Übertragung existieren mehrere verschiedene Normen. Doch dem BAMF geht es nicht nur um eine konsistente Schreibweise, die Asylbehörde erhofft sich von dem System zusätzlich Hinweise auf die Herkunft der Person.

Anhand der Häufigkeit des Namens im angegebenen Herkunftsland ermittelt das System Tendenzen: „Der Name kommt im angegebenen Land Syrien selten vor. In den Ländern Ägypten und Marokko kommt er hingegen häufiger vor", könnte ein Ergebnis lauten. Laut einer Dienstanweisung des BAMF zur Identitätsfeststellung stellen diese Angaben

2 Spiegel Nr. 32 v. 6.8.2016

3 Biselli, A.: Digitalisierte Migrationskontrolle, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 114 (November 2017), S. 71-77, Motherboard.vice.com v. 22.8.2018

„lediglich ein Indiz dar und haben keine Beweiskraft“.[4] Das System erreiche bei Syrer*innen und Iraker*innen Erfolgsquoten von 85 bis 90 Prozent, erklärte das Bundesinnenministerium im Dezember 2018 in der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion. Bei Menschen aus Maghreb-Staaten lag es nur noch in 35 Prozent richtig.[5] Die Auswertung liefert also häufiger falsche als richtige Ergebnisse. Das Innenministerium vermutet, das könne an der „historisch entstandenen Vermischung mit der französischen und italienischen Sprache“ liegen, also auch einer höheren Namensvielfalt als in anderen Ländern.

Der Datensatz hinter TraLitA stütze sich auf „eine Milliarde Namen aus aller Welt“, so das Innenministerium.[6] Für die entscheidenden Regionen, aus denen arabischsprachige Geflüchtete kommen, seien 20.000 Namen pro Land enthalten. Laut dem Digitalen Familienwörterbuch gibt es in Deutschland allein fast 25.000 Nachnamen, Vornamen sind in dieser Zahl noch nicht enthalten. Haben Personen also einen ungewöhnlichen Vor- oder Nachnamen oder kommen sie aus einem Land mit hoher Namensvielfalt, entstehen ihnen Nachteile und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die Auswertung Zweifel hervorruft.

In einem Viertel aller Fälle, in denen die Software eingesetzt wurde, habe sie die Angaben der Asylsuchenden gestützt. Bei 34 Prozent habe es Widersprüche gegeben, beim Rest seien die Ergebnisse nicht verifizierbar oder ohne Ergebnis geblieben, so das Innenministerium. Dieses System mit zweifelhaftem Nutzen lässt sich das BAMF viel Geld kosten: Fast eine Viertel Million Euro für den Test einer Software-Variante, die letztlich nicht im Realbetrieb eingesetzt wurde. Weitere 10.000 für Tests mit dem Produkt der Firma SVA, auf das die Auswahl fiel. Geplant sind bis zum Jahr 2019 Gesamtausgaben für den Produktivbetrieb, Lizenzen, Wartung und Support von etwa 3,1 Millionen Euro.[7]

Fehlerhafte Dialektanalysen bringen Geflüchtete in Gefahr

Etwas niedriger, mit 2,1 Millionen Euro, fällt die Planung für automatisierte sprachbiometrische Analysen aus. Dabei geben Antragsteller*innen rund zwei Minuten lange Sprachproben ab, bei denen sie den Inhalt

4 https://fragdenstaat.de/files/foi/110992/dienstanweisung_identitaetsfeststellung.pdf
5 BT-Drs. 19/6647 v. 19.12.2018
6 ebd.
7 ebd.

von vorgelegten Bildern beschreiben sollen. Eine Software analysiert das Gesprochene und liefert eine Aufzählung der als am wahrscheinlichsten erkannten Sprachen und Dialekte. Diese Software der Firma Nuance soll laut BAMF bisher nur bei arabischsprachigen Antragsteller*innen eingesetzt werden, verfügt jedoch über Modelle zu mehr als 25 Sprachen.[8]

Obwohl eine Dienstanweisung den Mitarbeiter*innen der Asylverfahrenssekretariate vorgibt, die Dialektanalysen nur bei arabischsprachigen Antragsteller*innen durchzuführen, gibt es Abweichungen von dieser Regel: So finden sich vereinzelt Fälle von Menschen beispielsweise aus Venezuela oder Bangladesch, die der Dialektanalyse unterzogen werden. In diesen Ländern kommt Arabisch nicht als Landessprache vor. Nach Recherchen von Motherboard gibt es ebenso Fälle, in denen Antragsteller*innen eine sprachbiometrische Analyse durchlaufen mussten, deren Muttersprache überhaupt nicht im Repertoire der Software vorkam.[9] Sie hätte also niemals die Angaben der Asylsuchenden bestätigen können. Interpretieren die Entscheider*innen aus den falschen Analyseergebnissen Ablehnungsgründe, da sie eine Lüge über die Herkunft der Geflüchteten suggerieren, können die Asylanträge als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden.

Dass es zu solchen Fehlanwendungen kommt, legt nahe, dass die Mitarbeiter*innen teilweise unzureichend für den Einsatz der Technik ausgebildet sind. Interne Schulungsunterlagen des BAMF unterstützen diesen Eindruck. Eine über hundert Seiten lange Präsentation enthält zwar ausführliche Anleitungen, welche Knöpfe der Software wann zu drücken sind, die Deutung der Ergebnisse ist jedoch nur knapp angeschnitten.[10] Nirgendwo, auch nicht in zugehörigen Dienstanweisungen, gibt es klare Leitlinien zur Interpretation – etwa, ab wie viel Prozent Wahrscheinlichkeit ein Ergebnis überhaupt als aussagekräftig angesehen werden kann. Die Qualitätsmaße für die Sprachaufnahme wie der Signal-Rausch-Abstand sind als „nicht relevant“ gekennzeichnet, dabei sind sie entscheidend dafür, ob eine Aufnahme verwertbar ist.

Zu den Bedienungsfehlern kommt die Ungenauigkeit der Software. Das BAMF gab zu Beginn eine Fehlerquote von 20, mittlerweile von 15

8 Netzpolitik.org v.12.12.2017
9 Motherboard.vice.com v. 20.8.2018
10 https://fragdenstaat.de/anfrage/schulungsunterlagen-dienstanweisungen-informationen-zu-umgang-mit-sprachbiometrischen-tests

Prozent an.[11] Diese Fehlerquote ist jedoch nicht über alle Dialekte und Sprachen gleichverteilt, sie hängt unter anderem von der Menge und Qualität der Sprachproben ab, mit denen ein System trainiert wurde. Levantinisches Arabisch, das unter anderem in Syrien verbreitet ist, ist sehr stark in der Trainingsdatenmenge repräsentiert. Hier liege die Fehlerquote bei zehn Prozent. Für andere Dialekte macht das Innenministerium keine Angaben.[12] Es offenbaren sich auch hier Nachteile für Geflüchtete, die nicht aus einer der gut abgedeckten Regionen stammen, da die Analysen für sie häufiger fehlerhaft sind und unberechtigte Zweifel hervorrufen.

Das BAMF wiegelt ab und relativiert das Problem damit, dass die Ergebnisse aller Computeranalysen immer nur ein Punkt unter vielen bei einer Asylentscheidung seien. Entscheider*innen urteilten immer in der „Gesamtschau" aller Anhaltspunkte. Doch es existieren Fälle, bei denen das offensichtlich nicht der Fall ist und Entscheider*innen sich auf die automatisiert erstellten Ergebnisse verlassen haben. Asylsuchende wurden abgelehnt, auch wenn mehrere andere Hinweise ihre Herkunftslandangaben stützten.

Wie oft die Dialektanalyse-Software zum Einsatz kommt, geht nicht eindeutig aus den Angaben des BAMF und des Innenministeriums hervor. Im Dezember 2018 sprach das Ministerium von insgesamt 6.284 Einsätzen von der bundesweiten Einführung im September 2017 bis Mitte November 2018. Das widerspricht älteren Zahlen, wonach die Software bis zum April 2018 bereits 9.883 Mal genutzt worden sei. Das Ministerium schickt voran, seine Zahlen könnten „unterzeichnet" sein und seien „nur bedingt mit früheren Auskünften" vergleichbar.[13]

Im gleichen Monat lehnte sich der BAMF-Vize und frühere IT-Leiter Markus Richter mit eigenen Angaben gegenüber der Funke Mediengruppe noch weiter aus dem Fenster und sprach von 19.000 Einsätzen der Dialekterkennung.[14] Offenbar wenden die Behörden unterschiedliche Zählweisen an. Es liegt nahe, dass Richter die Anzahl der technischen Analysevorgänge angibt und das Innenministerium die Angaben aus

11 Netzpolitik.org v. 12.12.2017, Motherboard v. 20.8.2018
12 BT-Drs. 19/6647 v. 19.12.2018
13 ebd.
14 Berliner Morgenpost v. 18.12.2018

Statistiken aufgrund der Asylakten zieht - also aus den Fällen, in denen die Analyseergebnisse tatsächlich berücksichtigt wurden.

Handyauswertungen sind nur in Einzelfällen verwertbar

Eine ähnliche Diskrepanz zwischen der öffentlichen Darstellung des BAMF und den Zahlen des Innenministeriums taucht bei der Handyauswertung auf - dem vierten großen IT-Vorhaben des BAMF. Laut der Antwort des Ministeriums auf eine Anfrage der Linken sind von Januar bis Ende Oktober 2018 ganze 9.710 Handys ausgelesen worden. Beim Bundesamt dagegen ist die Rede von 27.000 ausgelesenen Geräten in der Zeit von September 2017 bis Dezember 2018.[15] Selbst bezogen auf den etwas breiteren Zeitraum lässt sich diese Diskrepanz nicht erklären. Auch hier stellen die 27.000 technische Auslesevorgänge dar, ungeachtet dessen wie oft ein Auslesen scheiterte oder wie häufig die Ergebnisse letztlich nicht in den Akten landeten.

Betrachtet man die Zahl, wie häufig eine Handyauswertung letztlich von einer Volljurist*in für die Asylentscheidung freigegeben wurde und sie eine Entscheider*in zu Gesicht bekam, sinkt die Angabe weiter: 2.845 Fälle. „Verwertbare Ergebnisse“ hätten dann in 35 Prozent der Fälle vorgelegen, Hinweise auf Widersprüche zu den Angaben der Antragsteller*innen seien in zwei Prozent der Fälle zum Vorschein gekommen. Umgerechnet heißt das: etwa 60 Mal von Januar bis Oktober 2018. Die Kosten für die Auslesetechnik und die darauf aufbauende Analysesoftware sind hoch. Allein die Tests von drei verschiedenen Lösungen kosteten über eine halbe Million Euro. Bis zum Jahr 2019 geht das Innenministerium von Ausgaben in Höhe von 11,2 Millionen Euro aus.[16]

Rechtlich wurde die Handyauswertung bei eingereisten Personen ohne Passdokumente durch das „Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ vom Juli 2017 ermöglicht. Offiziell heißt es, die Antragsteller*innen sollen ihre Geräte auf freiwilliger Basis entsperren. Was aber passiert, wenn sie das nicht tun wollen, geht aus einer Dienstanweisung hervor. Im Falle einer Verweigerung kann ein Asylantrag „als zurückgenommen“ angesehen werden, was den Asylantrag beenden würde.[17]

---

15 BT-Drs. 19/6647 v. 19.12.2018, Motherboard v. 21.12.2018
16 BT-Drs. 19/6647 v. 19.12.2018
17 https://fragdenstaat.de/files/foi/110992/dienstanweisung_identitaetsfeststellung.pdf

Das Auslesen und Analysieren eines Smartphones ist ein tiefer Eingriff in die Privatsphäre jedes Einzelnen. Die Geräte enthalten persönliche Nachrichten, auch Fotos und geben Aufschluss über die Kommunikationsgewohnheiten. Die Auswertung des BAMF enthält bisher primär statistische Angaben in solcher Form: Welche Ländervorwahlen riefen die Antragstellenden wie oft an und welche Länderdomains hatten die Websites, die sie besuchten? Darüber hinaus enthält die Analyse aber auch Geodaten darüber, wo sich ein Geflüchteter aufhielt. Zudem bekommen Entscheider*innen bei genehmigter Auswertung Nutzernamen aus Apps oder verwendete Mailadressen zu sehen. Sie geben Auskunft darüber, ob eine Person beispielsweise Dating-Apps nutzt oder unter mehreren Pseudonymen kommuniziert.

Technisch könnte das System viel mehr als Statistiken zu erstellen und diese Möglichkeit weckt Begehrlichkeiten. Nach eigenen Angaben prüft das Innenministerium, ob die Auswertung der Handydaten erweitert werden kann.[18] Worum es dabei geht, deutete bereits die ehemalige BAMF-Chefin Jutta Cordt in einem Interview mit dem SWR an, bei dem sie Zugriff auf die Fotos der Geflüchteten forderte.[19]

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die IT-Assistenzsysteme des BAMF auf der einen Seite teuer und von fragwürdigem Nutzen sind. Auf der anderen Seite greifen sie teils tief in die Privatsphäre von Schutzsuchenden ein und entmenschlichen sie. Sie überlassen die Entscheidung, ob sie ihre Herkunft und Fluchtgeschichte wahrheitsgemäß schildern, teilweise Computerprogrammen, deren Algorithmen und Datengrundlagen intransparent und nicht überprüfbar sind. Doch die Behörde hält weiter an den Systemen fest und profiliert sich immer weiter als IT-Spitzenreiter und Vorbild für andere EU-Staaten. In ihrer „Digitalisierungsagenda 2020“[20] kommt zum Vorschein, dass die vorhandenen Systeme noch nicht das Ende der Technisierung von Asylverfahren sein sollen: Künstliche Intelligenz als Hilfe bei der Entscheidungsfindung oder der Einsatz einer Blockchain als Teil der Asyldatenspeicherung und -verwaltung sind nur zwei Projekte von vielen.

---

18 BT-Drs. 19/6647 v. 19.12.2018

19 SWR: Interview der Woche v. 10.11.2017

20 www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-digitalisierungsagenda-2020.html

Was können wir wissen?

Wissensproduktion und Wissensverwaltung in der Polizei

von Stephanie Schmidt

Die Polizei sei die bekannteste und zugleich am Wenigsten verstandene Regierungsinstitution, formuliert der Soziologe Egon Bittner.[1] Das ist wenig verwunderlich, führt doch die organisational angelegte Geheimhaltung zu einer starken Beschränkung des Blicks von außen und zu hohen Hürden für Forschende.[2] Zugleich existiert in der Gesellschaft ein mehr oder weniger fundiertes Wissen über die Polizei, das sich aus unterschiedlichsten Wissensbeständen speist.

Auch wenn sich die Häufigkeit und Intensität polizeilichen Kontakts im Alltag stark voneinander unterscheidet, ist den allermeisten Menschen bewusst, dass es eine Polizei in Deutschland gibt, wie diese aussieht, was deren Aufgabe ist und auch welches Verhalten von ihnen in Gegenwart der Polizei erwartet wird. Dieses Wissen ist Teil einer Enkulturation und damit eines vorwiegend unbewusst geschehenen Lernprozesses – wenngleich bestimmte Eigenschaften der Polizei auch explizit vermittelt werden. Häufig basiert das Wissen über die Polizei auf Distanzerfahrungen. Es konstituiert sich also eher als flüchtiger (Sicht-)Kontakt, während die Polizei Streife fährt, polizeilich tätig wird oder aus anderen Gründen den öffentlichen Raum durchquert. Oder es entstammt Kontakterfahrungen mit der Behörde selbst – entweder aufgrund selbständiger Kontaktaufnahme, wie beispielsweise beim Melden eines Unfalls

1 Bittner, E.: Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police, in: Newburn, T. (Hg.): Policing. Key Readings, Cullompton 2005, S. 150-172

2 ausführlich dazu bspw. Ullrich, P.: Researching Police in/under Protest. ipb working paper 01-2018, Berlin 2018: https://depositonce.tu-berlin.de//handle/11303/7522 oder Reichertz, J.: Empirisch-Wissenssoziologische Polizeiforschung in Deutschland, in: Lange, H.J. (Hg.): Die Polizei der Gesellschaft, Wiesbaden 2008, S. 413–426

oder aufgrund einer unselbständigen (und meistens unfreiwilligen) Kontakterfahrung, wie bei Verkehrskontrollen oder polizeilichen Durchsuchungen.

Aber auch mediale Verarbeitungen polizeilicher Arbeit, die in einer größeren räumlichen und zumeist auch zeitlichen Distanz zum Geschehen liegen, bilden einen Zugang zu Wissen über die Polizei. Dazu zählen Berichterstattungen über z. B. kleinere Alltäglichkeiten der Polizeiarbeit oder Polizeiberichte in den Tageszeitungen selbst, ebenso wie auch die teils live begleiteten Großeinsätze (Castor-Transporte oder der G20) oder auch sogenannte lebensnahe Reportagen, die ein realistisches Bild der Polizeiarbeit liefern sollen.

Dazu kommt die populäre Verarbeitung polizeilicher Arbeit in Filmen, Krimis, Büchern oder auch Dokusoaps. Während Filme, Fernsehkrimis und Bücher in der Regel in ihrer Fiktion erkennbar sind, suggerieren besonders Dokusoaps, ein realistisches Bild über die Aufregungen und Banalitäten des Polizeiberufs zu bieten und der morbiden Faszination der interessierten Öffentlichkeit einen Einblick in die Abgründe der täglichen Polizeiarbeit zu geben. Unabhängig von der (beabsichtigten) Uneindeutigkeit dieser gescripteten polizeilichen Darstellung, folgt diese Art der Wissensproduktion über Polizei erzählerischen Gestaltungselementen, die mehr eine Geschichte über Polizei erzählt, als dass sie Wissen über reale Polizeiarbeit produziert.

Wissen über Polizei aus der Polizei

Das Wissen, das aus der Polizei nach außen getragen wird, wird vorwiegend verwaltet und kontrolliert durch die Arbeit der Öffentlichkeitsstellen der Polizei und ist durch unterschiedliche Perspektiven und Interessen überformt und dient bspw. der Personalwerbung der Polizei. Die Öffentlichkeitsarbeit der Polizei geht dabei in zwei Richtungen: Zum einen richtet sie sich nach innen an die eigenen Mitglieder, zum anderen nach außen an verschiedene polizeiexterne Akteure: die gesellschaftliche Öffentlichkeit, das Innenministerium oder auch spezifische Organisationen.

Nach innen werden täglich Meldungen und Ereignisse ausgewertet, je nach Priorität verteilt und ins Intranet der Polizei eingespeist. Dort werden ebenfalls neue Gesetze oder interne Richtlinien veröffentlicht und Informationen über die öffentliche Rezeption polizeilicher Arbeit vermittelt. Die nach außen gerichtete Öffentlichkeitsarbeit sortiert poli-

zeiliche Meldungen in presse- oder öffentlichkeitsrelevantes Material und dient der öffentlichen Selbstdarstellung.[3] Die Polizei kontrolliert so nicht nur, welches intern produzierte Material wie und wann an eine Öffentlichkeit kommuniziert wird, sondern erzeugt auch sinnstiftende Narrationen, die besonders der Konstruktion von Sicherheit und Unsicherheit dienen; denn „am Ende müssen stimmige Geschichten erzählt werden, wer warum vor was mit welchen Mitteln geschützt werden muss."[4]

Eine ähnliche Funktion haben auch die in den letzten Jahren vermehrt aufgetauchten Social-Media-Accounts der Polizei. Bundesweit betreiben nach Recherchen des NDR die Polizeibehörden 333 Profile, davon 159 offizielle Twitter-Accounts, 138 Profile bei Facebook, 25 bei Instagram, 10 bei Youtube und einen bei Snapchat (Polizei Berlin).[5] Zu verstehen sind diese Profile dabei nicht allein als Öffentlichkeitsarbeit oder Werbung. Vielmehr sind sie Strategien des Social Community Policing – also der Verlagerung polizeilicher Arbeit in den digitalen Raum – abseits von nicht sichtbaren Ermittlungen wie die Kriminalpolizei sie beispielsweise im Hinblick auf die „Cyberkriminalität" durchführt.

Welchen breiten gesellschaftlichen und politischen Einfluss diese Art der Kommunikation der Polizei haben kann, wurde bei der Analyse der Social Media-Tätigkeiten der Hamburger Polizei während des G20 offenbar. Dort wurde deutlich, dass besonders in Eskalationsphasen die Polizei auch online eine zentrale Stellung einnimmt und zeitweise zum wichtigsten Bezugspunkt von Medien und anderen Twitter-Nutzer*innen wird. Damit greift sie auch aktiv in die politische Deutung der Ereignisse ein, indem sie zugleich Beteiligte im Konfliktgeschehen ist.[6]

Diejenigen, an die sich Narrationen richten, müssen diese jedoch auch glauben, damit diese wirksam werden. In einem Alltag, der durch-

---

3 vgl. Jacobsen, A.: Die gesellschaftliche Wirklichkeit der Polizei. Eine empirische Untersuchung zur Rationalität polizeilichen Handelns, Bielefeld 2001

4 Dollinger, B.; Schmidt-Semisch, H. (Hg.): Sicherer Alltag? Politiken und Mechanismen der Sicherheitskonstruktion im Alltag, Wiesbaden 2016, S. 58

5 NDR: zapp v. 5.9.2018, online: www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/Polizei-betreibt-ueber-330-Social-Media-Profile,polizei5110.html

6 Institut für Protest- und Bewegungsforschung u.a. (Hg.): Eskalation. Dynamiken der Gewalt im Kontext der G20-Proteste in Hamburg 2017, Forschungsbericht Berlin; Hamburg 2018, S. 66 ff., online: https://g20.protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2018/09/Eskalation_Hamburg2017.pdf

drungen ist mit Diskursen und Praktiken von Überwachung und Kontrolle, gelingt dies häufig besonders deshalb so gut, weil polizeiliche Narrationen eingebettet sind in Sicherheitsdiskurse, in denen die Polizei als Problemlöserin erscheint. Dies tut sie auch deshalb, weil sie sich selbst als eine Institution mit Expertenwissen über Sicherheit inszeniert und ein Produktions- und Deutungsmonopol für die Expertise über diese für sich beansprucht.

Damit erfüllen sie die Kriterien von Inszenierungen von Expertenwissen, wie sie Ronald Hitzler aufgestellt hat.[7] Dies beinhaltet auch, dass sie die Deutung über einen Wissensbestand beanspruchen, der Nicht-Expert*innen nicht ohne weiteres zugänglich ist, gesellschaftlich aber relevant ist und entsprechend Nachfrage erhält. Damit werden auch einzelne Beamt*innen zu einer formal definierten Personengruppe, die verbindlich über unterschiedlichste Sicherheitsereignisse entscheiden kann. Zur Glaubhaftmachung dieser Expertenposition gehört auch das Bekunden von objektiven Kriterien in der Produktion dieses Sonderwissens.[8]

Einblicke in die polizeiliche Wissensproduktion

Formalisierung und die Erzeugung bürokratischen Materials sind wesentliche Techniken, polizeilich produziertes Wissen als objektiv und professionell zu bekunden. Einheitlichkeit durch bürokratische Formulare, die Verwendung formalistischer Sprache sowie die Verbürgung für die Regelhaftigkeit polizeilichen Handelns sind Teile der polizeilichen Wissensproduktion, die Unabhängigkeit und Neutralität in der Beurteilung sozialer Situationen gewährleisten sollen. Wissen jedoch existiert nicht unabhängig von Kontexten, sondern ist gleichfalls Teil von Deutungs- und Produktionsprozessen, in denen es sozial hergestellt wird. So ist auch die Produktion von Wissen innerhalb der Polizei Gemeinschaftsarbeit.

Anders als z. B. in Krimis inszeniert, ist ein Ermittlungsergebnis zumeist nicht der kreativen Einzelleistung eine*r Kommissar*in zu verdanken, sondern das Ergebnis kollektiver Entscheidungen der beteiligten

---

7 vgl. Hitzler, R.: Wissen und Wesen des Experten. Eine Annäherungsversuch, in: Hitzler, R.; Honer, A.; Meader, C. (Hg.): Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Opladen, 1994, S. 13- 31

8 ebd.

Beamt*innen. Dabei müssen die Beamt*innen nicht einmal von den Entscheidungen, die sie treffen, überzeugt sein, sondern sie treffen sie u. a., weil sie von Kolleg*innen als richtig erachtet werden.[9] Besonders in uneindeutigen Situationen spielen dabei auch interne Machtkonstellationen und andere soziale Dynamiken eine große Rolle.

Die Bearbeitung von polizeirelevanten Ereignissen geschieht dabei zwar aufgrund komplexer Entscheidungen, nicht aber beliebig. Organisational entwickelte und u. a. durch die Ausbildung vermittelte Routinen in der Bearbeitung von Ereignissen, die in den polizeilichen Aufgabenbereich fallen, helfen bei deren systematischer Abarbeitung. Kommt es zu einem polizeirelevanten Geschehen – beispielsweise einem Unfall als Folge einer Verfolgungsfahrt –, finden verschiedene routinierte Bearbeitungsschritte statt, die es ermöglichen, ein dynamisches Geschehen, bei dem die Beamt*innen zumeist nicht anwesend waren, möglichst akkurat und genau auf Papier festzuhalten und damit zu konservieren.

Dies beginnt mit der Absperrung der Unfallstelle, durch die der öffentliche Raum (legitimiert durch die sichtbaren polizeilichen Insignien) als ein polizeilicher markiert wird, in dem sich das Alltagsgeschehen unterzuordnen hat. Dies geschieht nicht immer unhinterfragt, vielmehr muss der Ort situativ erobert und der gesellschaftlichen Verfügbarkeit zumindest zum Teil entzogen werden. Narrativ verdichtet findet man diesen Vorgang in der nicht selten von Polizist*innen gemachten Aussage: „Es gibt hier nichts zu sehen. Gehen Sie weiter." Sie richtet sich an unbeteiligte Beobachter*innen und markiert auch eine Wissenshoheit der Polizei über das Geschehen innerhalb dieses Raums.

Anschließend wird der Unfallhergang rekonstruiert und der Vorfall „beweissicher" aufgenommen. Nun werden konkrete Praktiken einer Wissensproduktion beobachtbar. Zuerst „nimmt" die Polizei „den Unfall auf", d. h. Dinge in unmittelbarer Nähe, im oder um das Auto werden angesehen, angefasst, vermessen, gegebenenfalls fotografiert und in Dokumenten festgehalten. Im Auto des Verdächtigen befindliche Akten und Papiere werden durchgesehen, Beschreibungen von Ort und Umgebung, Verhalten von Beteiligten und vieles mehr schriftlich festgehalten.

9 vgl. Jacobsen a.a.O. (Fn. 3)

Aus Gegenständen werden Beweise, sie werden beschrieben, klassifiziert und dokumentiert, ein „bürokratischer Repräsentant“ wird erschaffen.[10]

Nach diesen Tätigkeiten muss nun der Unfallhergang möglichst akkurat und wahrheitsgetreu in Formulare eingepasst und verschriftlicht werden. Dadurch wird polizeiliches Material erzeugt, das durch Transformation des Vergänglichen ins Beständige eine bürokratische Anschlussfähigkeit gewährleisten soll. Die Erzählung wird auf die Passung in die passenden Kategorien auf dem Formular geprüft und entsprechend eingefügt, wodurch die Beamt*innen eine Übersetzerfunktion zwischen Erzählung und Formular einnehmen. Dabei finden auch Verkürzungen und Verdichtungen statt, die den polizeilichen Arbeitsalltag erleichtern sollen und einer schnelleren Abarbeitung polizeilicher Einsätze dienen können.

Diese Dinge können schief gehen und zu Verwirrungen und falschen Annahmen führen. Das beginnt bereits mit der Einsatzleitzentrale, in der Notrufe entgegengenommen und die berichteten Informationen verdichtet und verkürzt in Form einer Einsatzbezeichnung an die Streifenwagen weitergegeben werden.[11] So stellt sich ein von Funker*innen durchgegebener Einsatzanlass zu einer Massenschlägerei mit Steine werfenden Menschen vor Ort als eine sehr harmlose Situation mehrerer Menschen auf einer Baustelle heraus, die künstlerisch tätig waren und aus herumliegendem Holz ein Schiff gebaut haben – rückübersetzt in die bürokratische Sprache taucht dieses Ereignis dann als ‚Grober Unfug‘ in der Einsatzdokumentation auf. Diese Protokolle sind daher keine tatsächlichen Repräsentanten einer Wirklichkeit, sondern „als Produkt der interaktiven Leistungen“[12] der Beamt*innen zu verstehen, in der soziale Tatsachen ausdifferenziert, geordnet und in bürokratisch passende Formen gegossen werden.

---

10 Doering, H.; Hirschauer, S.: Die Biographie der Dinge. Eine Ethnographie musealer Repräsentation, in: Hirschauer, S.; Amann, K. (Hg.): Die Befremdung der eigenen Kultur. Zur ethnographischen Herausforderung soziologischer Empirie, Frankfurt/M 1997, S. 276

11 Beispiele wären hier die Abkürzung VU für Verkehrsunfall, PIW für Person im Wasser oder RGG für Raub gegenwärtig. So wird der Anruf einer Person, die gerade auf dem Weg nach Hamburg ist, sich aber nicht sicher ist, ob sie die Kerzen in ihrer Wohnung ausgemacht hat, im Einsatzgrund verkürzt als HE also einem Hilfeersuchen wiedergegeben. Erzählerische Verdichtung erfährt der Einsatz dann auf den später folgenden ausführlicheren Einsatzformularen.

12 Jacobsen a.a.O. (Fn. 3), S. 46

Auch die Produktion von Wissen in Form von ausführlichen Einsatzberichten findet in Einbindung unterschiedlichster Personen statt, beispielsweise durch Abgleich des Geschriebenen mit Streifenkolleg*innen, durch Nachfragen bestimmter Probleme bei unbeteiligten Kolleg*innen auf der Wache oder durch die reguläre Durchsicht der Einsatzbeschreibungen durch die diensthabenden Vorgesetzten. Jacobsen hat dabei herausgestellt, dass die Beamt*innen vom Wahrheitsgehalt der auf dem Einsatznachweis dokumentierten Inhalte nicht uneingeschränkt überzeugt sein müssen, sondern es wichtiger ist, dass dieser Wahrheitsgehalt in der polizeilichen Praxis sozial akzeptiert ist.[13]

Die Inszenierung von Sonderwissen

Die Polizei versteht es, sich als Akteurin zur präsentieren, die durch formale und bürokratische Techniken besonderes objektives und neutrales Wissen produziert. Dies macht ihren Status als Expert*innen besonders im Hinblick auf sicherheitsrelevante Ereignisse glaubhaft. Durch weitere Inszenierungsleistungen wie die staatliche Legitimation durch legitimierte Embleme und Symbole oder auch durch eine unpersönliche bürokratische Sprache[14] erscheinen sie nicht nur als Personen mit einer besonderen Kompetenz, sondern lassen es auch als sozial plausibel erscheinen, dass sie kompetente und anerkannte Expert*innen für diese Wissensbereiche sind. Dazu gehört auch die organisationale Schließung, die einen Zugang zu den Wissensbeständen, aber auch zu den Konstruktionen dieses Wissens begrenzt hält.

Zugleich lässt sich eine durchaus aktive Kommunikationsstrategie der Polizei (über beispielsweise die sozialen Medien) beobachten – was jedoch kommuniziert wird, wird sortiert und kontrolliert nach außen gegeben. Dies führt auch dazu, dass das meiste, was man im Alltag über die Polizei weiß, auf dem basiert, was die Polizei nach außen trägt: dem Gesagten, dem Gezeigten und dem Präsentierten. Und auch wenn diese Inszenierungen nicht immer mit den Wahrnehmungen der Bürger*innen d'accord gehen, bilden sie einen hegemonialen Deutungsrahmen polizeilichen Handelns.

---

13 ebd.

14 vgl. zur Sprache in der Polizei auch Schöne, M.: Pierre Bourdieu und das Feld Polizei: Ein besonderer Fall des Möglichen, Frankfurt/M. 2011

Innerhalb dessen verfügen Polizist*innen über eine Deutungsmacht und eine Deutungshoheit über soziale Situationen, auf die sie sich u. a. aufgrund ihres kommunizierten Mehr-Wissens beziehen. Zugleich verfügen sie auch über ein Produktionsmonopol auf dieses Mehr-Wissen, bekunden objektive Kriterien des Erstellens und Beurteilens dieses Wissens und weisen so das Wissen anderer ex negativo zurück. Dabei besteht zwar eine Korrelation zwischen einer Legitimation über Wissen und einer Kompetenz über Wissen, nicht aber eine Kausalität. Durch die weitgehend unhinterfragte Position als Experteninstitution, deren Expertise zugleich in vielfältigen Alltagssituationen (z. B. hinsichtlich einer potenziellen Gefahrensituation bei Versammlungen) relevant ist, sind polizeiliche Einschätzungen und die daran anknüpfende Maßnahmen einer Kritik schwer zugänglich. Während in der Wissenschaft die Transparenz und Nachvollziehbarkeit im Arbeiten Grundlage guter wissenschaftlicher Praxis ist, liegt der Erkenntnisweg, der zu polizeilichen Expertisen führt, weitestgehend im Dunkeln.

Ein ernsthafter Diskurs darüber, dass auch polizeiliche Expertisen Konstruktionen von Wirklichkeit innerhalb eines bestimmten Settings sind und daher einer fundierten Kritik zugänglich sein müssen, fehlt bislang.

Wissen über rassistische Polizeigewalt

Es ist nicht passiert, solange niemand darüber spricht

von Johanna Mohrfeldt und Schoreh Golian für die Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP)

Wie Albrecht Funk schon vor 26 Jahren feststellte, entzieht sich auch heute noch die „Wirklichkeit der Interaktionen zwischen Polizeibeamten und ‚Ausländern' ... weitgehend einer öffentlichen oder statistischen Erfassung".[1] Es fehlt nach wie vor an polizeilichen Statistiken, Daten und bundesweiten Studien sowie einem breit gefächerten, zivilgesellschaftlichen Interesse, die Erfahrungen von People of Color mit der Polizei nachzuvollziehen.

Bisweilen hat es den Anschein, dass die „Wirklichkeit der Interaktionen" deshalb nicht näher untersucht wird, weil Missstände gar nicht erst sichtbar werden sollen. Und gleichzeitig auch, da polizeilicher oder generell institutioneller Rassismus in Deutschland geleugnet und somit nicht weiter problematisiert werden. Dennoch können People of Color in Deutschland von teilweise alltäglichen problematischen Begegnungen und Auseinandersetzungen mit der Polizei berichten.

Daher bleibt als scheinbar einzige Möglichkeit, das Problem sichtbar zu machen und ihm entgegenzutreten, den Erfahrungen von People of Color über ihre Interaktionen mit der Polizei, aber vor allem über die Diskriminierungen, den Rassismus und die Gewalt, die sie durch die Polizei erleben, Gehör und Geltung zu verschaffen sowie die Berichte von Betroffenen und Zeug*innen zu dokumentieren und zu veröffentlichen. Erfahrungsberichte sind damit nicht nur als (fast einzige) Quellen zu verstehen, die Aufschluss über die Realität rassistischer Polizeipraxen bieten können, sondern auch als Gegenerzählungen und Gegendarstel-

1 Funk, A.: Rassismus: Kein Thema für die deutsche Polizei? Gedanken zu einem Tabu, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 44 (1/1993), S. 36

lungen zum langjährigen, wirkmächtigen und populären Diskurs zur „Normalität eines von Diskriminierung und offenem Rassismus freien Polizeivollzugs“.[2]

Perspektive der Betroffenen rassistischer Polizeigewalt

Die Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP) hat sich 2002 vor diesem Hintergrund in Berlin gegründet. Das Ziel von KOP ist es, Betroffene rassistischer Polizeigewalt solidarisch zu unterstützen. Dabei vermittelt KOP den Kontakt zu Fachberatungsstellen und Anwält*innen, begleitet Gerichtsverfahren, organisiert Kundgebungen, Demonstrationen und Veranstaltungen, sammelt Geld für einen Rechtshilfefonds und publiziert zum Thema. Das Herzstück der Kampagne ist die „Chronik rassistischer Polizeigewalt in Berlin“, in der sämtliche Berichte aus Perspektive der Betroffenen anonymisiert dokumentiert und veröffentlicht werden.[3] Diese Perspektive wird in den gängigen Narrationen über die Polizei und ihr Handeln meist ausgeklammert, doch kann nur sie rassistische und kriminalisierende Praktiken der Berliner Polizei in ihren Mustern und Systematiken offenlegen.

> „Das Problem rassistischer Polizeigewalt kann gegenwärtig ausschließlich aus der Perspektive derjenigen beschrieben werden, die durch die Praxis betroffen sind. Diejenigen, deren alltägliche Praktiken in Prozesse rassistischer Kriminalisierung münden, verweigern sich der Auseinandersetzung.“[4]

Dass innerhalb der durch Rassismus geprägten und strukturierten Gesellschaft unterschiedliche Wissensbestände bei unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen existieren, ist Folge und Symptom rassistischer Diskriminierung und rassistischer Privilegierung: Rassistisch Privilegierten fällt es meist nicht auf, dass sie *nicht* von der Polizei kontrolliert werden. Die Abwesenheit erniedrigenden Verhaltens ist privilegierten Menschen in der Regel nicht bewusst.

Umgekehrt haben rassistisch Kriminalisierte nicht nur persönliche Erfahrungswerte, sondern aufgrund dessen und anhand von Erzählun-

---

2 ebd.

3 vgl. www.kop-berlin.de/chronik

4 Friedrich, S.; Mohrfeld, J.; Schultes, H.: Alltäglicher Ausnahmezustand. Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden, in: KOP (Hg.): Alltäglicher Ausnahmezustand. Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden. Münster 2016, S. 19

gen anderer Menschen aus den Communities und Nachbarschaften auch eine klare Vorstellung davon, was für ein Verhalten sie von der Polizei zu erwarten haben, wenn sie ihr begegnen. Viele rassistisch kriminalisierte Menschen meiden deshalb zum Beispiel bestimmte Orte, um der polizeilichen Schikane durch demütigende Personenkontrollen und der ihnen inhärenten Eskalation nicht zum Opfer zu fallen. Es handelt sich hierbei um Wissensbestände, die als „migrantisches Wissen“[5] teilweise über Dekaden existieren, aber deren Glaubwürdigkeit durch die Deutungshoheit rassistisch Privilegierter überschrieben wird. Dabei sind marginalisierte Communities von People of Color seit jeher nicht nur „Opfer“ rassistischer Umstände, sondern wissen diese auch systematisch zu analysieren und einzuordnen – in ein institutionalisiertes System rassistischer Unterdrückung, Demütigung und Strafe.

Wissen über die Polizei

Das Wissen, das KOP zum Themenkomplex Rassismus und Polizei in Berlin hat, gründet auf Erfahrungen und Erzählungen von Betroffenen und Zeug*innen rassistischer Polizeigewalt sowie jüngst auch von wenigen Polizist*innen, die über Routinen und Praxen ihrer Dienststellen berichten. Die über 200 Berichte der direkt Betroffenen, welche die Kampagne seit dem Jahr 2000 in ihrer Chronik dokumentiert hat, machen jedoch die Basis der Rassismusanalyse von KOP aus. Die Berichte erzählen von Herabwürdigung, Diskriminierung, Beleidigung, Bedrohung, Körperverletzung und Tötung durch Berliner Polizeibeamt*innen – in Privatwohnungen, in der Öffentlichkeit, in Polizeifahrzeugen, auf Polizeiwachen und in Gewahrsamszellen.

Die Chronik stellt bisweilen die einzige in Deutschland existierende Dokumentation rassistischer Polizeihandlungen dar und ist damit ein Archiv vertuschter und verleugneter Ungerechtigkeit. KOP versteht die Berichte, Videos und Audioaufnahmen als Beweise, die es ermöglichen, die Polizei konkret zu konfrontieren und sie verantwortlich zu machen. Ohne diese Dokumentation wäre es unmöglich, institutionellen Rassismus in der Berliner Polizei anzuprangern. Und ohne die Perspektive

5 vgl. Güleç, A.; Hielscher, L.: Zwischen Hegemonialität und Multiplität des Erinnerns. Suchbewegungen einer gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit dem NSU, in: Zimmermann, J.; Wamper, R.; Friedrich, S. (Hg.): Der NSU in bester Gesellschaft. Zwischen Neonazismus, Rassismus und Staat. Münster 2015

derjenigen, die mit der Polizei konfrontiert sind, wäre es unmöglich, ein vollständiges Bild über rassistische Mechanismen und Effekte innerhalb der Polizeiarbeit zu zeichnen.

Richtigstellungen: Systematik rassistischer Kriminalisierung

Die Erfahrungen von Betroffenen und Zeug*innen zeigen, dass Zusammenhänge in polizeilichen Erzählungen über Vorfälle und Tathergänge verdreht werden, Rassismus als Problem gar nicht wahrgenommen wird und Polizist*innen sich selbst als Opfer stilisieren. Dies liegt daran, dass sie in sämtlichen Interaktionen die Definitionsmacht über die Situationen haben und diese vehement verteidigen. Meist wissen die Betroffenen darüber und versuchen gar nicht erst, sich gegen die Anschuldigungen, die Kriminalisierung, die Demütigungen oder die Falschdarstellungen zu wehren. Tun sie dies doch, wird es meist als Widerstand gedeutet und führt den Berichten zufolge dazu, dass sie selbst als Täter*innen (verbaler und körperlicher Angriffe) dargestellt werden und letztlich gegen sie ermittelt wird. Oft spricht daher aus den Darstellungen ein hohes Maß an Fassungslosigkeit und Wut.

Auch *nach* den Vorfällen bleibt die polizeiliche Definitionsmacht weiter bestehen: Davon zeugen zum einen die Polizeimeldungen, zum anderen die Inhalte der Ermittlungsakten, welche an die Staatsanwaltschaften übergeben werden und so die polizeiliche Darstellung als vermeintlich „objektiven Ermittlungsstand“ ungefiltert in die Gerichtsverfahren einbringen. Die Berichte und Erfahrungen von Betroffenen und Zeug*innen rassistischer Polizeigewalt konterkarieren die Situationsbeschreibungen der Polizei oft stark und widersprechen den polizeilichen Darstellungsweisen zum Teil systematisch. KOP spricht in diesem Zusammenhang von „polizeilichen Mythen“, aus denen sich rassistische Funktionsweisen und Kalküle in der Polizeiarbeit ableiten lassen. Vier Beispiele zeigen dies exemplarisch:

- *„Anlass- und verdachtsunabhängige Kontrollen an sogenannten kriminalitätsbelasteten Orten treffen alle sich an diesen Orten aufhaltenden Personen.“* Nach übereinstimmenden Berichten von Betroffenen und Zeug*innen treffen die Kontrollen hauptsächlich Schwarze Menschen, People of Color und arme Menschen.
- *„Dem Gewalteinsatz von Polizist*innen geht immer eine Widerstandshandlung oder Körperverletzung des polizeilichen Gegenübers voraus.“* Gerade in

jüngster Vergangenheit erreichen KOP vermehrt Videoaufnahmen und Zeug*innenberichte, die ein gegenteiliges und völlig unverhältnismäßiges Agieren von Polizist*innen in Berlin zeigen.

- *„Razzien in Berliner Parks tragen zur Bekämpfung der Drogenkriminalität bei."* Als der damalige Innensenator Frank Henkel die „Null-Toleranz-Strategie" gegen Drogenkriminalität ausrief, hellte eine Parlamentarische Anfrage der Berliner Piraten-Fraktion den extrem hohen Mitteleinsatz der Berliner Polizei auf: Während die Beamt*innen zwischen dem 1. April 2015 und dem 23. März 2016 mit insgesamt 54.403 Stunden und 29 Minuten im und um den Görlitzer Park im Einsatz waren, wurde die Drogenkriminalität im Park dadurch nicht gesenkt.[6] Die Polizeieinsätze richten sich nach Berichten zahlreicher Betroffener und Zeug*innen immer wieder gegen unschuldige Schwarze Menschen und Menschen of Color, die im Rahmen der Razzien rassistisch kriminalisiert und zu Zielen polizeilicher Maßnahmen werden. Da somit eindeutig unzulässiges Racial Profiling stattfindet, sind die Verhältnismäßigkeit sowie die Verfassungskonformität der Einsätze stark in Frage zu stellen.
- *„Manchmal müssen Polizist*innen das polizeiliche Gegenüber aus Notwehr töten, um ihr eigenes Leben zu schützen."* Durch die Meldungen von Angehörigen und die darauf folgende Arbeit von Strafverteidiger*innen entstanden in mehreren Fällen erhebliche Zweifel an den Notwehrbehauptungen einzelner Beamt*innen. Konkret betrifft dies für Berlin Slieman Hamade, der 2010 in Schöneberg nach einem Schlagstock- und Pfefferspray-Einsatz der Polizei starb, sowie Hussam Fadhil Hussein (auch bekannt als Hussam Fadl), der 2016 in Tempelhof von Polizist*innen erschossen wurde.

Unabhängige Beschwerdestellen und Dokumentation

Internationale, regionale und nationale Menschenrechtsorganisationen haben die Bundesregierung wiederholt aufgefordert, institutionelle Praktiken der Strafverfolgungsbehörden und deren Effekte auf ihr Diskriminierungspotenzial hin zu überprüfen, eine belastbare Datenlage zur Arbeit der Polizei vorzulegen und unabhängige Polizei-Beschwerdestellen einzurichten. KOP schließt sich in Anbetracht ihrer Arbeit, die eng mit

6 Berliner Morgenpost v. 21.4.2016: www.morgenpost.de/berlin/article207449419/Was-der-Null-Toleranz-Kurs-im-Goerlitzer-Park-gebracht-hat.html

der Dokumentation rassistischer Polizeipraxen verbunden ist, diesen Forderungen an.

1. Unabhängige Beschwerdestellen: Die wenigen existierenden Polizeibeschwerdestellen[7] können vor allem durch ihre institutionelle Bindung sowie ihre fehlende Wirkung bislang nicht als effektive Kontrollinstanzen anerkannt werden. Erschwerend wirkt, dass der rassistische „Normalzustand" das kritische Benennen rassistischer Vorfälle in der Polizeiarbeit im Vorhinein erstickt. So glauben viele Betroffene nicht daran, dass es etwas ändern würde, wenn sie über ihre Erlebnisse berichten oder gar Anzeige erstatten. Ihre diskriminierenden Erfahrungen mit der Polizei halten People of Color in der Regel davon ab, der Polizei das Vertrauen zu schenken, angemessen gegen ihre Kolleg*innen zu ermitteln. Tatsächlich sind diese Vorbehalte auch berechtigt – nur in den seltensten Fällen kommen Anzeigen gegen Polizist*innen vor Gericht[8] und die Verurteilungsquote ist verschwindend gering.[9]

2. Unabhängige Kontrollorgane: Bislang gibt es in Deutschland keine effektive und zufriedenstellende Kontrolle von Polizeiarbeit für diejenigen, die rassistische Kriminalisierung erleben. Das Problem liegt nicht nur bei der Polizei selbst, sondern auch bei Staatsanwaltschaften und Gerichten, die in der Kritik stehen, bei Anzeigen wegen „Körperverletzung im Amt", „Nötigung" oder „Mord" zu Gunsten der Polizei zu handeln. Eine aufklärungsinteressierte Ermittlungsarbeit gegen Polizeikolleg*innen wird in den Strafverfahren meist konsequent ignoriert.

Rechtsanwältin Beate Böhler vertrat die Nebenklage einer Schwester von Dennis Jockel, der 2008 von Berliner Polizisten in Brandenburg mit acht Schüssen getötet wurde. Sie beschreibt die „strukturellen Probleme bei der Strafverfolgung von Polizeibeamt*innen":

> „Beweismittel am Tatort werden ‚übersehen' und nicht gesichert. Unbeteiligte Zeug*innen werden nicht namhaft gemacht, weggeschickt, ja sogar kriminalisiert. Das Opfer wird kriminalisiert. Häufig wird das Opfer wegen Widerstandes angezeigt, um Körperverletzungen im Amt zu legitimieren.

---

7 vgl. Töpfer, E.: Unabhängige Beschwerdestellen. Stand der Dinge, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 116 (Juli 2018), S. 72-81

8 Bei Körperverletzung im Amt kommen lediglich ca. 3 Prozent der Verfahren gegen Polizist*innen zur Anklage; vgl. Singelnstein, T.: Körperverletzung im Amt durch Polizisten und die Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften – aus empirischer und strafprozessualer Sicht, in: Neue Kriminalpolitik 2014, H. 1, S. 21

9 vgl. Singelnstein, T.: Polizisten vor Gericht. Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 95 (1/2010), S. 55-62

Die beteiligten Polizist*innen haben auf der Dienststelle Zeit und Gelegenheit sich in Ruhe abzusprechen und ihre Aussagen und Berichte abzugleichen."[10]

Einschätzungen wie diese zeugen von einer Misere, die in Deutschland seit Jahrzehnten existiert und ebenso lang kritisiert wird. Nämlich, dass weder Polizei noch Staatsanwaltschaft oder Gericht vertrauensvolle oder verlässliche Institutionen sind, wenn es um die Aufklärung polizeilichen Fehlverhaltens geht.

3. *Unabhängige Datensammlungen:* Erschwerend für die Aufklärung rassistischer und gewaltvoller Polizeihandlungen ist zudem, dass es in Deutschland weder die Polizei noch andere Regierungsinstitutionen auf Bundes- oder Landesebene Daten sammeln, die in irgendeiner Weise rassistische Diskriminierung in Polizeiarbeit aufgreifen oder analysieren – obwohl solch eine Datensammlung schon lange gefordert wird. Hinzu kommt, dass Beschwerden über grundrechtseinschränkende Eingriffe, die rassistisch begründet sind, ebenfalls statistisch nicht erfasst werden.[11]

Auch in Berlin gibt es keine Datenlage beispielsweise zu anlass- und verdachtsunabhängigen Personenkontrollen und -durchsuchungen an sogenannten kriminalitätsbelasteten Orten. Racial Profiling, das an solchen Orten häufig vorkommt, kann daher nur über die Erfahrungsberichte von Betroffenen oder Aussagen von Zeug*innen erfasst werden. Die Polizei sammelt keine Daten darüber, wie viele Menschen aus welchem Grund und mit welchen Folgen kontrolliert werden. Damit entzieht sie sich konsequent einer Auseinandersetzung mit dem Vorwurf des Racial Profiling und den damit verbundenen Grundrechtsverletzungen. Ebenfalls gibt es keine Daten zu Platzverweisen und zu deren Gründen.[12] Lediglich Gewahrsamnahmen und Strafanzeigen werden erfasst, jedoch nicht deren Ergebnisse. Auch die Staatsanwaltschaft führt

10 www.kop-berlin.de/beitrag/strukturelle-probleme-bei-der-strafverfolgung-von-polizeibeamt-innen

11 vgl. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten H. Taş: Rassismus bei der Polizei – nur ein US-Problem? Abgeordnetenhaus (AGH) Berlin Drs. 17/18986 v. 29.8.2016; Kleine Anfrage der Abgeordneten C. Bayram: Kein racial profiling in Berlin? AGH Berlin Drs 17/11566 v. 13.3.2013

12 vgl. Kleine Anfrage Nr.15/440 v. 13.6.2002 der Abgeordneten M. Seelig über: Gefährliche Orte in Berlin, Landespressedienst 138/2002

keine Statistik darüber, wie viele der Festnahmen zu Anklagen und wie viele Anklagen zu Verurteilungen führten.[13]

Die fehlende öffentliche Statistik verschleiert somit die Effektivität und Verhältnismäßigkeit der polizeilichen Befugnisse bei der „vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung". Dies lässt große Zweifel daran, ob Kriminalitätsbekämpfung überhaupt das Ziel dieser Kontrollen ist.

Fazit

Da die Polizei sich bislang weigert, ihre Arbeit in den genannten Bereichen zu reformieren, und auch Staatsanwaltschaften und Gerichte institutionell rassistischen Vorgängen keinerlei Interesse und Aufmerksamkeit widmen, ist es umso wichtiger, dass es künftig kompetente unabhängige Beschwerde- und Kontrollstellen gibt. Für die Dokumentation wurde deutlich, wie notwendig und unabdingbar eine institutionsunabhängige, selbstorganisierte Archivierung der alltäglichen Wirklichkeit von People of Color im Kontakt mit der Polizei ist. Die Dokumentation von KOP ist das derzeit Mögliche und Nötigste, kann jedoch bei weitem kein vollständiges Bild über die Erfahrungen mit rassistischen Polizeieinsätzen zeichnen – weder über Quantität der Vorfälle noch über die Bandbreite und Intensität der Gewalterfahrungen. Die aktive Solidarität mit den Betroffenen und eine konsequent antirassistische Haltung von KOP haben aber dazu geführt, dass die Berichte sich seit Gründung der Kampagne vervielfacht haben und ihre Inhalte über die Jahre immer mehr Gehör und Verbreitung durch Journalist*innen, Politiker*innen, Sozialarbeiter*innen und Studierende gefunden haben. So hat sich auch in Berlin langsam der Glauben an die Rechtschaffenheit und Neutralität der Polizei geändert.

13 vgl. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten B. Eggert: Drogenumschlagplatz Görlitzer Bahnhof. AGH Berlin Drs. 17/14424 v. 25.8.2014

Racial Profiling in Deutschland

Keine Frage individuellen Fehlverhaltens

von Bafta Sarbo

Als Racial Profiling werden rassistische Polizeikontrollen bezeichnet, bei denen Menschen anhand von phänotypischen Merkmalen, insbesondere der Hautfarbe, polizeilichen Maßnahmen unterzogen werden. Trotz aller Kritik bleibt es eine ständige Praxis der Polizei.

Den Begriff Racial Profiling und die Diskussionen darüber kennen viele vor allem aus den USA, aber auch in Deutschland und allen anderen europäischen Ländern gibt es sie. Allerdings hat Racial Profiling in Deutschland eine andere Grundlage als in den USA. Hier geht es seltener darum, Drogendelikte festzustellen, sondern in der Regel um Migrationskontrolle, also darum illegale Einreisen, unerlaubte Grenzübertritte festzustellen. Eine zentrale Rechtsgrundlage sind dabei die §§ 22 und 23 des Bundespolizeigesetzes (BPolG), die es der Bundespolizei erlauben, nicht nur an Grenzen, sondern insbesondere an Bahnhöfen, Flughäfen und in Zügen Menschen zu kontrollieren.[1]

Die genannten Paragrafen erlauben eigentlich zunächst nur, bei einem ersten Verdacht diese Menschen zu befragen; erst wenn sich durch die Befragung – wie auch immer – dieser erste Verdacht erhärtet, dürfen weitere Maßnahmen getroffen werden. Insbesondere kann die Identität festgestellt werden. In der Regel treten die Polizist*innen jedoch direkt an die Betroffenen heran und verlangen den Ausweis. Da die meisten Menschen in dieser Situation verunsichert und sich über ihre Rechte nicht im Klaren sind, händigen sie oftmals ohne weitere Nachfrage oder Gegenwehr ihre Papiere aus.

1 Cremer, H.: Racial Profiling – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2013

Racial Profiling ist offiziell natürlich illegal. Es widerspricht dem Grundgesetz und auch völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik, Menschen anhand ihrer äußeren phänotypischen Merkmale einzuordnen und aufgrund eines derartigen Profils zu kontrollieren. Dies aber findet beim Racial Profiling als gängiger Polizeipraxis trotzdem statt, da die Beamt*innen in aller Regel das Äußere als zentralen Anhaltspunkt nehmen, um Menschen einer derartigen Kontrolle zu unterziehen.[2]

Gefährliche Orte

Im Polizeirecht der Länder gibt es weitere Bestimmungen, die die polizeiliche Befugnis zur Identitätsfeststellung und Durchsuchung nicht an einen Verdacht oder eine konkrete Gefahr, sondern an einen „Ort" binden. In einigen Bundesländern ist von „gefährlichen", in anderen von „gefährdeten" Orten oder von „Gefahrengebieten", die Rede. In Berlin findet sich die Regelung über „kriminalitätsbelastete Orte" in § 21 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes. An Orten, an denen nach Ansicht der Polizei besonders viele Straftaten geschehen und sich insbesondere Betäubungsmittelkriminalität ereignen soll oder sich viele illegalisierte Menschen aufhalten, darf die Polizei verdachtsunabhängig die Identität von Personen einfach feststellen und deren Sachen durchsuchen, ohne dass sich zuvor durch eine Befragung ein konkreter Verdacht auf eine Straftat ergeben hätte.

Das erhöhte Niveau statistisch registrierter Kriminalität an diesen Orten ergibt eine *selffullfilling prophecy*, denn durch vermehrte Kontrollen werden selbstverständlich auch mehr Straftaten festgestellt, die zur weiteren Stigmatisierung des Ortes als „kriminalitätsbelastet" dienen können. So kann die Polizei im Grunde fast jeden Ort als „kriminalitätsbelastet" stigmatisieren, insbesondere da eine derartige Festlegung einer Überprüfung weitgehend entzogen ist.

Bereits bei einer oberflächlichen Betrachtung lässt sich feststellen, dass es sich bei diesen Orten zumeist um sehr migrantisch geprägte

2 Soweit Gerichte über die Praxis entscheiden, sind die Urteile recht eindeutig (etwa: OVG Münster, Urteil v. 7.8.2018 Az.: 5 A 294/16). Allerdings räumt die Bundespolizei auch immer wieder die Rechtswidrigkeit derartiger Maßnahmen ein, um eine drohende Verurteilung zu vermeiden. So etwa im April 2019 in München nach einem fünfjährigen Rechtsstreit; siehe migazin.de v. 11.4.2019

Gegenden handelt und dass die hier anfallenden Straftaten oftmals einen gewissen Klassenhintergrund haben. Es sind Orte, an denen die üblichen Straftaten nicht unbedingt Steuerhinterziehung und Subventionsbetrug sind. Eine zentrale Ebene ist dabei, dass Menschen, die illegalisiert sind und denen alle Rechte vorenthalten werden, auch keine Möglichkeit haben, erlaubt und regulär zu arbeiten. Sie sehen sich vielfach dazu gedrängt, sich durch bestimmte illegale Tätigkeiten, oftmals eben durch den Straßenverkauf von Betäubungsmitteln, ihre Existenz zu sichern. Menschen werden in eine bestimmte soziale Position gedrängt und dann dafür sanktioniert, dass sie sich dort aufhalten.

Stigmatisierung und Ohnmacht

Diese Polizeipraxis ist für die Betroffenen zumeist sehr demütigend, da sie in der Öffentlichkeit stattfindet und gerade dadurch noch einmal rassistische Bilder reproduziert, insbesondere da die Polizei diese Kontrollen auch sehr öffentlichkeitswirksam inszeniert. Bei Passant*innen und Zuschauer*innen hinterlässt dies das Bild des „kriminellen Ausländers“, der ja nicht zu Unrecht von der Polizei kontrolliert würde. Wenig beachtet wird aber, was es mit dem Sicherheitsgefühl der Betroffenen macht, also insbesondere mit ihrem Vertrauen in die Polizei und ihrer Sicherheit, sich an bestimmten Orten aufhalten zu können. In Berlin trauen sich nicht wenige Menschen aufgrund der demütigenden und teilweise traumatisierenden Erfahrungen nicht mehr, Orte wie den Görlitzer Park, den Alexanderplatz oder das Kottbusser Tor aufzusuchen.

Neben der Ohnmacht, die viele Betroffene teilweise auch deshalb verspüren, weil sie ihre eigenen Rechte nicht kennen, ist also besonders problematisch, dass das Bewusstsein darüber, was diese Polizeipraxis für die Betroffenen bedeutet, wenig verbreitet ist. Die Wenigsten setzen sich tatsächlich damit auseinander, was für die Betroffenen diese rassistischen Kontrollen tatsächlich bedeuten. Die gängige Kritik orientiert sich (zum Teil zu Recht) zumeist am Vorgehen der Polizeibehörden und nicht an seinen Folgen für die Betroffenen. Dabei wären viele Menschen gerne solidarisch, empfinden aber in der konkreten Situation oftmals eine Lähmung und wissen nicht, wie sie sich verhalten sollen.

Sinnvoll ist es, Betroffene in der Situation nach ihren Namen zu fragen und der Polizei explizite Fragen stellen, etwa warum ausgerechnet diese Person kontrolliert wird. So kann auch deutlich gemacht werden, dass die Beamt*innen nicht so einfach mit ihrer rassistischen Praxis

davonkommen. Auch die Dokumentation solcher Fälle, etwa durch die Kampagne für die Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP), ist wichtig. Gruppen wie KOP sind auf die Beobachtungen und Erfahrungen Betroffener wie auch solidarischer Menschen angewiesen.[3]

Struktureller Rassismus

Zentral ist, dass Racial Profiling nicht das Ergebnis individueller rassistischer Einstellungen von Polizist*innen ist, bei denen etwa interkulturelle Schulungen oder eine bessere Repräsentation migrantischer Bevölkerung unter den Beamt*innen Abhilfe schaffen könnten. Solche Maßnahmen mögen im Einzelfall durchaus sinnvoll sein, aber sie lösen nicht das grundsätzliche Problem, dass verdachtsunabhängige Kontrollen notwendigerweise Racial Profiling mit sich bringen[4] und deshalb diese polizeilichen Befugnisse abzuschaffen sind.

Dass das Problem immer wieder bei den individuellen Beamt*innen verortet wird, ist bezeichnend. Zum einen ist anzumerken, dass die Möglichkeit verdachtsunabhängiger Kontrollen bzw. von Kontrollen mit äußerst niedriger Eingriffsschwelle individuelles Fehlverhalten bestärkt, da es den handelnden Beamt*innen erlaubt, ohne Rechtfertigungsdruck zu handeln. Auch mehr migrantische Beamt*innen helfen da nicht weiter, da ausgerechnet diese nicht selten vorgeschickt werden und unter besonderem Druck stehen, das Handeln der Polizei im Ganzen mitzutragen.

Vor allem aber wird durch den Verweis auf interkulturelle Kompetenz etc. vermieden, Rassismus als ein strukturelles Problem zu erkennen. Aus dem Blick gerät insbesondere das umfassendere ökonomische soziale Verhältnis, in dem Menschen grundlegende Rechte vorenthalten werden und sie gezwungen sind, bestimmten Tätigkeiten nachzugehen, um dann aufgrund phänotypischer Merkmale einer engen Kontrolle ausgesetzt zu sein, in der sie massiv kriminalisiert und sanktioniert werden. Der deutschen Öffentlichkeit ist – anders als den Betroffenen – zumeist gar nicht klar, dass auf der ökonomischen Ebene zwischen den

3 Siehe den Beitrag von Johanna Mohrfeld und Schohreh Golian in diesem Heft

4 Siehe AKJ Berlin: Die gesetzliche Diskriminierungsfalle. Diskriminierende Kontrollen und Aufenthaltsgesetzgebung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 104, Dezember 2013, S. 12-19

Herkunftsländern der Betroffenen und der Bundesrepublik bis heute (neo-)koloniale Verhältnisse bestehen, die die Menschen nicht nur in die Flucht, sondern auch hier noch in wirtschaftliche Verhältnisse zwingt, die sie ins Visier der Polizei rücken.

Wenn in Deutschland aber alles Wissen über strukturellen Rassismus, über die Strukturen organisierter Nazis und ihre Verbindungen in die staatlichen Institutionen nur wenig Beachtung findet und diese Verhältnisse nicht als der Skandal wahrgenommen werden, den sie eigentlich darstellen, dann liegt das auch daran, dass es hier um einen gesellschaftlichen Normalzustand handelt.

Wenn in Deutschland überhaupt über Rassismus und rassistische Gewalt gesprochen wird, dann ist zumeist die Rede von Nazis und Rechten. Dabei ist die Gewalt, die Nazis und offene Rassist*innen anwenden, oftmals die Spiegelung jener Gewalt, die auch der Staat gegen einen Teil seiner Bevölkerung anwendet. Und die Akzeptanz dieser Gewalt hat zugenommen: Während noch vor einigen Jahren das Racial Profiling bis weit in eine bürgerliche Öffentlichkeit als ein riesiges Problem gesehen wurde, wurden an Silvester 2016 in Köln hunderte Menschen einzig aufgrund ihrer vermeintlichen Herkunft stundenlang in der Kälte festgehalten und Kontrollen unterzogen. Doch statt Empörung und Kritik zu äußern, hieß es selbst bei SPD und Grünen, dass das notwendig sei und die Polizei gar nicht anders arbeiten könne.[5]

Bernd Kasparek und Juliane Karakayali haben die Morde des NSU als „Ausbürgerung durch Mord“ bezeichnet.[6] Da wird sehr deutlich, dass es strukturell um die gleiche Gewalt geht, wie bei einem auf Abschottung basierenden Grenzregime und der gewaltsamen Abschiebung nicht erwünschter Personen: nämlich um den Versuch, eine ethnisch homogene Bevölkerung zu schaffen oder vermeintlich zu bewahren.

---

5 Steven, E.: Schon wieder kein frohes Neues Jahr. Zur Sylvesternacht in Köln, Kommentar v. 5.1.2017, www.grundrechtekomitee.de/node/830

6 Karakayali, J; Kasparek, B.: Mord im rassistischen Kontinuum, in: analyse und kritik 588, November 2013, S. 27

Eine Zensur findet doch statt

Das Verbot der Internetplattform linksunten.indymedia.org

von Angela Furmaniak und Kristin Pietrzyk

Im Kampf gegen eine politisch unliebsame Internetplattform ignoriert das Bundesministerium des Innern nicht nur die Presse- und Meinungsfreiheit, sondern einmal mehr auch das Gebot der Trennung zwischen Polizei und Geheimdiensten.

Seit 2009 existierte die Internetplattform „linksunten.indymedia.org" als eigenständiges Independent Media Center (IMC) innerhalb des Indymedia-Netzwerkes. Zunächst als südwestdeutscher Ableger der Open-Posting-Plattform gedacht, entwickelte sich „linksunten" – wie es genannt wurde – binnen weniger Jahre zu einer der wichtigsten Online-Nachrichten- und Diskussionsplattformen für linke Ideen in Deutschland. Weithin bekannt wurde die Webseite durch die Veröffentlichung interner Diskussionen der Deutschen Burschenschaft zum „Ariernachweis" und die Leaks von internen AfD-Chatkommunikationen. Darüber hinaus fanden sich aber auch Aufrufe zu Demonstrationen, Veranstaltungsankündigungen, Positionspapiere linker Gruppen, aber auch Selbstbezichtigungsschreiben zu Anschlägen und Anleitungen zum Bau von Brandsätzen. „linksunten" wurde wegen dieses vielfältigen Angebots bald auch Quelle für Recherchen von bürgerlichen Journalist*innen und Datenbank für Antifa-Recherchen oder rechte Übergriffe auf Geflüchtete, deren Unterkünfte oder Andersdenkende.

Auch während des G20-Gipfels in Hamburg stellte „linksunten" eine wichtige Informations- und Kommunikationsplattform der Protestbewegung gegen die Veranstaltung dar. Der Gipfel war ein mediales Desaster für die Bundesregierung. Massive Polizeigewalt, Kontrollverlust und die nicht mehr vermittelbare Einschränkung von Versammlungs- und Pressefreiheit ließen es offensichtlich notwendig erscheinen, einmal mehr den starken Staat zu präsentieren.

Zudem stand die Bundestagswahl kurz bevor. Die AfD und die innenpolitischen Hardliner innerhalb der CDU/CSU gaben die Musik vor, nach welcher die Regierung tanzte. Ein energischer und öffentlichkeitswirksamer Schlag gegen „Links“ musste her. Das Ergebnis war ein Verbot von „linksunten“ durch das Bundesministerium des Innern (BMI) mit Verfügung vom 14. August 2018. Der juristische Kniff dabei war, „linksunten“ als „Vereinigung“ zu deklarieren, um das Instrument des Vereinsrechts anwenden zu können. So konnte das BMI die deutlich höheren Anforderungen für ein Verbot nach dem Telemediengesetz umgehen.

Ausweislich der Verbotsverfügung wirft das BMI der konstruierten Vereinigung vor, strafrechtswidrige Zwecke zu verfolgen, ebensolchen Tätigkeiten nachzugehen sowie verfassungsfeindlich zu sein. Neben der Auflösung des angeblichen Vereins „linksunten.indymedia“ verfügte das BMI das Verbot des Weiterbetreibens der Domain sowie zugehöriger Twitter-Accounts und Mailadressen und deren Abschaltung. Ausdrücklich wurde auch das Verwenden des Symbols des funkenden »i« in Verbindung mit dem Vereinsnamen verboten und unter Strafe gestellt. Das vermeintliche Vereinsvermögen wurde sichergestellt und eingezogen – und alles für sofort vollziehbar erklärt.

Das Verbot

Am Morgen des 25. August 2017 durchsuchten Beamt*innen des Landeskriminalamtes (LKA) Baden-Württemberg mehrere Wohnungen in Freiburg sowie das linke Kulturzentrum KTS („Kulturtreff in Selbstverwaltung“). Gleichzeitig stellten sie fünf Personen die Verbotsverfügung des BMI gegen „linksunten.indymedia“ zu.

Als Begründung, weshalb gerade diese fünf Personen vom BMI als Betreiber*innen der Webseite angesehen werden, wurden so gut wie ausschließlich nachrichtendienstliche Erkenntnisse aufgeführt, d.h. Behördenzeugnisse des Verfassungsschutzes und Berichte eines seiner Spitzel. Die „Beweisführung“ des BMI bezüglich der Auswahl der Betroffenen beschränkt sich somit im Wesentlichen auf bloße nicht belegte und vor allem auch nicht überprüfbare Behauptungen, die von den Betroffenen im Übrigen auch bestritten werden. Es bleibt abzuwarten, ob das Bundesverwaltungsgericht, das über die Rechtmäßigkeit des Vereinsverbots entscheiden muss, den Betroffenen Recht gibt, dass ihre Heranziehung als Empfänger*innen der Verbotsverfügung auf einer

solch willkürlichen Grundlage, die mit erheblichen persönlichen und finanziellen Konsequenzen und massiven Grundrechtseinschränkungen verbunden ist, rechtswidrig ist.

Neben jeder Art von Kommunikations- und Speichertechnik wurden bei den Hausdurchsuchungen Notizbücher, Sticker, antifaschistische Zeitschriften und Plakate sichergestellt. Auf der am Mittag folgenden Pressekonferenz des Bundesinnenministers wurde zwar noch davon berichtet, dass man Schwierigkeiten habe, die Seite abzuschalten, da diese außerordentlich gut gegen Zugriffe von außen gesichert sei, präsentierte aber voller Stolz ein paar in der KTS sichergestellte Tonfas zum Beweis der Gefährlichkeit der Struktur, die man nun meinte stillgelegt zu haben. Das BMI verkaufte die Aktion als gelungenen Schlag gegen die organisierte linke Szene.

Der Verfassungsschutz und das Trennungsgebot

Zur „Sicherung, Aufbereitung und Entschlüsselung der IT-Asservate“ wurde eine Task Force unter Federführung des LKA Baden-Württemberg eingerichtet. Das BMI entsandte in diese Task Force Vertreter*innen des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV) und der Bundespolizei. Ursprünglich sollten lediglich die nichttechnischen Asservate unmittelbar dem BfV zur Auswertung übergeben werden. Zwischenzeitlich wurde jedoch bekannt, dass auch die IT-Asservate dorthin übersandt wurden. Offenbar ist es dem zunächst für diese Aufgabe vorgesehenen LKA nicht gelungen, die sichergestellten Computer zu entschlüsseln. Auch das BfV scheint bislang daran zu scheitern.

Ob das BfV die aus der Auswertung der nichttechnischen und gegebenenfalls der technischen Asservate gewonnenen Erkenntnisse für die Erfüllung seiner eigenen geheimdienstlichen Aufgaben „zweitverwertet“, ist derzeit noch nicht geklärt, kann aber nach jetzigen Wissensstand nicht ausgeschlossen werden.

In jedem Fall ist die Beteiligung des BfV am Vereinsverbotsverfahren rechtlich höchst problematisch, weil dadurch das verfassungsrechtlich garantierte Trennungsgebot zwischen der Polizei und den Geheimdiensten verletzt wird, selbst wenn das BfV „nur“ in die Entschlüsselung und gegebenenfalls Auswertung der Asservate in Amtshilfe für die Polizei als Ermittlungsbehörde eingebunden wäre. Aus guten Gründen sieht das Bundesverfassungsschutzgesetz eine Trennung zwischen Geheimdienst und Polizei vor. Nicht nur die Aufgabenzuweisungen sind unterschied-

lich, vielmehr wirkt sich das Trennungsgebot auch auf funktioneller und organisatorischer Ebene aus. Dem Verfassungsschutz sind Maßnahmen der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr untersagt. Ein uneingeschränkter Daten- und Informationsaustausch zwischen Polizei und Verfassungsschutz ist unzulässig. Grundsätzlich nicht erlaubt sind auch nachrichtendienstliche Tätigkeiten des Geheimdienstes als Hilfeleistungen für die Polizei.

All diesen Prinzipien widerspricht die Betätigung des BfV im Zusammenhang mit der Entschlüsselung und Auswertung der sichergestellten Asservate. Das Vorgehen, die Ermittlungen und Auswertung nicht mehr der ermittlungsführenden Behörde, sondern dem Verfassungsschutz zu überlassen, ist allerdings nicht neu, sondern wird allmählich vom Ausnahmefall zur Regel. Um das Trennungsgebot zu umgehen, hält es das BfV für zulässig, sich bei Kenntnis des Sachverhalts „den angefragten Sachverhalt zu eigen zu machen" und dann aufgrund der eigenen Eingriffsbefugnisse zu handeln.[1] Im Übrigen seien diese Ermittlungen als Amtshilfehandlungen rechtmäßig.

Im Fall des Verbots von „linksunten.indymedia" schließt sich mit der Übergabe der Asservate an das BfV der Kreis. Ausweislich der bislang den Anwält*innen der vermeintlichen Betreiber*innen zur Verfügung stehenden Informationen fußt das Verbot ausschließlich auf Informationen der Verfassungsschutzämter und deren Bewertungen. Wenn dem BfV nunmehr auch die Asservate zur Auswertung übergeben werden, liegt die Vermutung nahe, dass die eigentliche Herrin des Verbotsverfahrens nicht das BMI, sondern der Verfassungsschutz ist. Insofern handelt es sich um eine verfassungswidrige Umgehung des Trennungsgebots, da sich der Verfassungsschutz einfach einer befugten Behörde als Strohmann zu bedienen scheint, um eigene Erkenntnisse aus einem Ermittlungsverfahren zu gewinnen. Auskünfte über den Stand der Auswertungen verweigert sowohl das BMI als auch das BfV vehement.

Um diese grundlegenden Fragen juristisch zu klären und dem BfV nicht ohne weiteres die Deutungshoheit über die Grenzen des Trennungsgebots zu überlassen, wurde beim Verwaltungsgericht Berlin eine Klage anhängig gemacht.

---

1 vgl. Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus: Abschlussbericht v. 30.4.2013 http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/CD14600/Dokumente/Dokument%2006.pdf

Zensur?

Bei der Seite „linksunten.indymedia.org“ handelte es sich zweifellos um eine Plattform, die dem besonderen Schutz der Pressefreiheit unterfällt. Zuständig für die Prüfung von gegebenenfalls strafrechtlich relevanten Veröffentlichungen oder anderweitigen Verstößen gegen die Rechtsordnung im Internet sind die Aufsichtsbehörden nach dem Telemediengesetz. Die dort geregelten Ermächtigungsgrundlagen für staatliche Eingriffe sind geschaffen worden, um deren Anwendung nur unter Beachtung des hohen Gutes der zu schützenden Grundrechte der Meinungs- und Pressefreiheit zu sichern. Davon wurde jedoch nicht Gebrauch gemacht. Das Telemediengesetz wird mit keinem Wort in der Verbotsverfügung des BMI erwähnt. Der Presse- und Meinungsfreiheit widmet sich die Verbotsverfügung in lediglich drei Zeilen der insgesamt 91 Seiten umfassenden Begründung. Als Belege für die vermeintlich strafrechtswidrigen Zwecke der verbotenen Vereinigung und für deren verfassungsfeindliche Grundhaltung werden nur ausgewählte Bruchteile des gesamten Angebotes, vorsortiert offenbar bereits im März 2017, der Verwaltungsakte beigefügt. Zehntausende von Demonstrationsaufrufen, Ereignisberichten, innerlinken Debattenbeiträgen und Diskussionen spielen in der Lesart des BMI keine Rolle.

Obwohl hier ein Pressemedium als Ganzes verboten worden ist, hält sich der bürgerrechtliche Aufschrei in Grenzen. Lediglich die Gesellschaft für Freiheitsrechte hat sich mit einem Amicus Curiae Brief an das Bundesverwaltungsgericht gewandt.[2] Bei genauerer Betrachtung wäre schon aus der Perspektive des Grundrechtsschutzes mehr freiheitlich demokratische Empörung über das Verbot von Seiten der Presse und kritischer Öffentlichkeit geboten. Dies gilt umso mehr als ein juristischer Erfolg des BMI erhebliche Konsequenzen auch für andere Presseorgane hätte. Wenn eine journalistische Plattform durch die Hintertür mit den Mitteln des Vereinsrechts verboten werden kann, verkommt das Grundrecht der Pressefreiheit zur Makulatur.

Das scharfe Schwert des Vereinsgesetzes

Nach § 2 des Vereinsgesetzes (VereinsG) unterfällt diesem Gesetz jede Vereinigung, zu der sich eine Mehrheit natürlicher oder juristischer Personen für längere Zeit zu einem gemeinsamen Zweck freiwillig zusam-

2 vgl. https://freiheitsrechte.org/linksunten-indymedia/

mengeschlossen und einer organisierten Willensbildung unterworfen hat. Diese ohnehin weite Definition ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) extensiv auszulegen und bildet daher die Grundlage für ein in der Folge durch die Innenministerien der Länder oder des Bundes gegebenenfalls gewolltes und sodann ausgesprochenes Verbot nach § 3 VereinsG mit den dargestellten weitreichenden Folgen. Obwohl in der Verbotsverfügung insbesondere zu den vermeintlichen Betreiber*innen der Plattform fast ausnahmslos nur mit Mutmaßungen und/oder nicht belegten sog. Behördenzeugnissen der Verfassungsschutzämter argumentiert wird, zeitigt das Verbot die gewollte Wirkung und Schäden im Bereich innerlinker Vernetzung.

Auch deswegen haben sich alle Betroffenen unabhängig von ihrer Verantwortlichkeit für die Plattform entschlossen, gegen die Verbotsverfügung und die sich aus dem Verbotsverfahren nachfolgend gegen sie ergebenden Maßnahmen zu klagen.

Für die gerichtliche Prüfung des Verbots selbst ist unmittelbar das BVerwG zuständig. Es wird der Verlauf dieses Verfahrens und gegebenenfalls desjenigen vor dem BVerfG zeigen, ob die Kritik an der Anwendung des VereinsG auf ein Telemedium, an der von Substanzlosigkeit geprägten Begründung des Verbots im Tatsachenbereich und an der Annahme von Verbotsgründen unter völliger Ignoranz der Presse- und Meinungsfreiheit die Gerichte zur Maßregelung des BMI bewegt. Anderenfalls könnte dieses Verbot erst der Anfang von möglichen weiteren Angriffen auf Medien und Organisationen sein, die den Innenministerien ein Dorn im Auge sind. Dass mit solchen Angriffen in Zeiten des zunehmenden Rechtsrucks der Gesellschaft und des Erstarkens populistischer und autoritärer Tendenzen zu rechnen ist, liegt auf der Hand. Aus diesem Grund ist ein engagierter Kampf nicht nur auf juristischer, sondern auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene gegen das Verbot von „linksunten.indymedia“ dringend erforderlich.

Notstand und soziale Bewegungen

Der Ausnahmezustand in Frankreich 2015-2017

von Fabien Jobard

Von November 2015 bis November 2017 befand sich Frankreich im Ausnahmezustand. Die Notstandsgesetze erlaubten der Polizei u.a., Wohnungen von Aktivist*innen zu durchsuchen und Hausarreste zu verhängen. Wie ist die Staatsgewalt mit den Notstandsbefugnissen umgegangen? Eine Bilanz.

„Frankreich ist das Land des Ausnahmezustands und der Polizeiwillkür, der Islamophobie und des Rechtsnationalismus, der Ausländerghettos und der Massenarbeitslosigkeit", hieß es 2016 in einem Leitartikel der taz.[1] Nach den von IS-Terroristen verübten Massakern in Paris und Saint-Denis im November 2015 hatte der damalige Staatspräsident François Hollande den Ausnahmezustand ausgerufen, der dann vom Parlament mehrmals verlängert wurde und erst im November 2017 außer Kraft trat. Ein Jahr später, am ersten Dezember-Wochenende 2018 forderten mehrere französische Polizeiorganisationen, den Ausnahmezustand wiedereinzuführen – diesmal vor dem Hintergrund der Demonstrationen der „gilets jaunes" (Gelbwesten).

Frankreich ist *ein* Land des Ausnahmezustands, aber eben nicht das einzige. Im Programm der CILIP-Jubiläumskonferenz steht zurecht der Plural. Allein für die letzten drei Jahre und in der näheren Umgebung finden wir neben dem französischen Beispiel zwei weitere: In der Türkei rief die Regierung Erdogan im Juli 2016 den Ausnahmezustand aus – zunächst für drei Monate, er galt dann insgesamt zwei Jahre. Die italienische Regierung erklärte im August 2018 nach dem Einsturz der Morandi-Brücke einen Ausnahmezustand für Genua – und zwar gleich für ein ganzes Jahr.

1 taz v. 25.10.2016

Die Folgen des Ausnahmezustandes in der Türkei bestehen unter anderem in Massenfestnahmen und Säuberungswellen im öffentlichen Dienst, aber auch in militärischen Interventionen in den kurdischen Gebieten. Wir sollten uns auch daran erinnern, dass der Ausnahmezustand in Algerien, der nach der Stornierung der Kommunalwahlen 1992 erklärt worden ist, das nordafrikanische Land in den schlimmsten Bürgerkrieg seit der Unabhängigkeit geführt hat. Hinter dem Begriff Ausnahmezustand verstecken sich also alle möglichen Situationen – von der erleichterten Anwendung besonderer Befugnisse der Staatsmacht über die Staatswillkür und den Staatsstreich bis hin zum Bürgerkrieg. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass der Begriff bei bestimmten Autor*innen – und ich denke dabei unter anderem an Giorgio Agamben[2] – zu einer unbändigen Faszination führt.

Vom kolonialen zum antiterroristischen Notstand

Der erste Punkt über den Ausnahmezustand in Frankreich, den man sich unbedingt in Erinnerung rufen muss, ist, dass er seine Wurzeln in der Kolonialzeit hat. Der Ausnahmezustand bzw. Notstand (état d'urgence) wurde erst 1955 als Eingriffsmöglichkeit des Staates oder der staatlichen Behörden gesetzlich eingeführt. Man wollte die Situation in Algerien – den damaligen drei südlichen Departements Frankreichs – in den Griff bekommen, ohne sich dabei auf das Kriegsrecht, den Belagerungszustand (état de siège), zu berufen, der schon seit 1849 zum rechtlichen Repertoire Frankreichs gehört.

Mit dem Gesetz von 1955 wurden eine Reihe möglicher Eingriffsmittel fixiert, die im Notstand erlaubt sein sollten – und zwar gegen Personen, deren Tätigkeit die Sicherheit und die öffentliche Ordnung gefährdet. Zu diesen Mitteln zählen die Einschränkung der Presse- und Kunstfreiheit bzw. generell der Meinungsfreiheit, die Einsetzung der Militärjustiz, Platzverweise gegen Demonstrationen und Ansammlungen, Hausarreste, die durch den Innenminister verhängt werden konnten, die Auflösung von Vereinen und NGOs, die der Ministerrat als ganzer anordnen konnte, Schließung oder Verbot von öffentlichen Räumen und Gebetsorten und natürlich das Verbot von Demonstrationen, sobald – so steht es im Gesetz – die Polizei annimmt, dass sie die Ordnung

2 Agamben, G.: Vom Rechtsstaat zum Sicherheitsstaat, in: Luxemburg 2016, H. 1, S. 8-13, Übersetzung eines Artikels aus Le Monde v. 23.12.2015

nicht gewährleisten könne, und schließlich Wohnungsdurchsuchungen ohne richterliche Anordnung.

Es war genau dieses Gesetz von 1955, auf das sich Präsident Hollande stützte, als er in der Nacht des 14. November 2015 nach den Massakern im Ostteil von Paris und in Saint-Denis den Notstand erklärt hat. Im Zentrum des präsidialen Dekrets stand der Unmittelbarkeitsbegriff, d. h. der Notstand wurde erklärt wegen der „unmittelbaren Gefahr" terroristischer Anschläge. Gemäß dem Gesetz von 1955 muss das Notstandsdekret des Präsidenten innerhalb von zwölf Tagen durch das Parlament in Form eines Gesetzes bestätigt werden. Das geschah dann auch mit dem Gesetz vom 20. November 2015. Laut Darstellung des Innenministeriums war dies das schnellste Gesetzgebungsverfahren seit Inkrafttreten der Verfassung im Jahre 1958.

Nach dem Gesetz von 1955 bezog sich der Notstand auf Personen, deren Tätigkeiten die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden; nach dem Gesetz von 2015 geht es um das Verhalten von Personen, das die öffentliche Ordnung bedroht. Der erste wesentliche Unterschied zwischen den Notstandsgesetzen von 1955 und 2015 besteht darin, dass die Eingriffsschwelle für die staatlichen Behörden stark herabgesetzt wurde. Anders als 1955 spielte die Militärjustiz 2015 keine Rolle, zu Zeiten von Twitter und Facebook machen auch Eingriffe in die Pressefreiheit keinen Sinn mehr. Alle weiteren Elemente des Notstandes – von den Hausarresten über die polizeilichen Wohnungsdurchsuchungen ohne richterliche Kontrolle bis zum Verbot von Versammlungen – blieben erhalten.

Nach dem Gesetz vom November 2015 folgte eine ganze Serie von Verlängerungen. Schon vor dem ersten Verlängerungsgesetz, das das Parlament im Februar 2016 verabschiedete, erklärte der damalige Premierminister Manuel Valls, dass der Notstand in Kraft bleiben sollte, „bis wir mit Daesh fertig sind", was natürlich im krassen Gegensatz zum Unmittelbarkeitsbegriff steht.[3]

Das zweite Verlängerungsgesetz folgte im Mai 2016 und sollte u. a. die Sicherheit der Fußball-EM und der Tour de France gewährleisten, das dritte im Juli 2016 kurz nach dem LKW-Anschlag in Nizza, bei dem 80 Menschen starben. Im Dezember 2016 wurde der Notstand angesichts der bevorstehenden Wahlen für weitere sechs Monate verlängert.

3 Manuel Valls im BBC-Interview am 22.1.2016: www.bbc.com/world-europe-35391084

Die letzte Verlängerung erfolgte im Juli 2017. Gleichzeitig erarbeitete die Regierung ein „Gesetz zur Verstärkung der inneren Sicherheit und der Bekämpfung des Terrorismus“ (loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme), mit dem eine Reihe von Befugnissen aus dem Notstand ins gewöhnliche Recht überführt wurden – allerdings mit viel höheren Eingriffsschwellen für die Exekutive. Das Gesetz 2017-1510 wurde am 30. Oktober 2017 verabschiedet.

Die Umsetzung

Wie haben die Behörden die Notstandsbefugnisse 2015-2017 genutzt? Insgesamt gab es rund 4.500 Wohnungsdurchsuchungen – 200 schon in der ersten Nacht (von Samstag, 14. November, auf Sonntag, 15. November), weitere 3.000 bis Mitte Februar 2016. Das ist ein massiver Einsatz der Polizeikräfte, der Police National und der Gendarmerie. Weitere Zahlen: 755 Hausarreste, 600 Platzverweise, die sich hauptsächlich gegen Protestierende, darunter Umweltschutz-Aktivist*innen, richteten, 20 Schließungen oder Verbote von Gebetsorten und 4.000 Erlasse zu Identitätskontrollen – und das obwohl Police Nationale und Gendarmerie auch unter gewöhnlichem Recht mehr oder weniger immer und überall anlasslos Identitätsfeststellungen durchführen dürfen.[4]

Gegen 1.400 Personen wurden strafrechtliche Ermittlungen geführt, die aber nur in 50 Haftbefehle mündeten. 60 Personen wurden verurteilt. In fast allen Ermittlungen ging es um Verstöße gegen das Betäubungsmittel- und das Waffengesetz. Anders ausgedrückt: die Kriminalpolizei nutzte den Notstand, um sich einige Freiheiten in Strafverfahren herauszunehmen, einfach in Wohnungen reinzustürzen, dort die Leute mitzunehmen, die sie schon lange mal mitnehmen wollten, und damit gewisse Straftaten festzustellen.

Das heißt nicht, dass sich die Terrorismusbekämpfung nicht in der Strafpraxis niederschlagen würde: Vom Anschlag auf die Redaktion von Charlie Hebdo im Januar 2015 bis Mitte 2017 wurden 400 Personen wegen „Verherrlichung des Terrorismus“ verurteilt, darunter auch Minderjährige. Mit dem Anschlag auf Charlie Hebdo und den koscheren Supermarkt begann auch – in gewissen sozialen Räumen und unter be-

4 Jobard, F.; Lévy, R.: Diskriminierung festgestellt, Reform ausgeschlossen. Identitätskontrollen in Frankreich, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 104 (Dezember 2013), S. 28-37

stimmten Bedingungen – eine Phase der Verfolgung von Gesinnungen und Meinungsäußerungen.

Ausnahmezustand und Rechtsordnung

Für Agamben ist die Erklärung des Ausnahmezustandes gleichbedeutend mit einer Suspendierung der Rechtsordnung. Nun hat Manuel Valls im November 2015 als Premierminister vor dem Parlament erklärt, dass ihm die mögliche Anrufung des Verfassungsgerichts sehr ungelegen käme und dass man so schnell wie möglich das Notstandsgesetz verabschieden sollte. Das Gesetz ging wie bereits angemerkt innerhalb einer Woche über die parlamentarische Bühne. Valls befürchtete weiter, dass die Verfassungsjustiz die 786 Wohnungsdurchsuchungen, die zu diesem Zeitpunkt bereits erfolgt waren, und die 150 schon verhängten Hausarreste für verfassungswidrig erklären könnte. Tatsächlich hat es jedoch kein einziges Mitglied der Nationalversammlung oder des Senats gewagt, das Verfassungsgericht anzurufen.

Das heißt aber nicht, dass das Recht ganz abgeschafft worden sei. Erstens gab es durchaus eine parlamentarische Kontrolle, die eine gewisse Rolle spielte. Allerdings haben die Berichterstatter*innen des permanenten Untersuchungs- oder Informationsausschusses des Parlaments schon sehr früh darauf hingewiesen, dass sie nicht in der Lage seien, die praktischen Bedingungen der Wohnungsdurchsuchungen zu ermitteln. Zweitens waren auch die Verwaltungsgerichte nicht ganz inaktiv. Zwar hat es bis Mitte Januar 2016 kein französisches Gericht gewagt, sich den Behörden und der Polizei in den Weg zu stellen. Erst danach hat sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Erinnerung gerufen: Insgesamt wurden 20 Prozent der angefochtenen Hausarreste entweder ganz aufgehoben oder beendet. Allerdings waren die Verwaltungsgerichte bei Hausdurchsuchungen, die innerhalb weniger Stunden über die Bühne gehen und auch bei Platzverweisen machtlos.

Das Verfassungsgericht spielte erst nach sechs Monaten eine ernstzunehmende Rolle. So hat es zum Beispiel daran erinnert, dass eine Freiheitsbeschränkung kein Freiheitsentzug ist. Der Unterschied scheint minimal, hatte aber erhebliche Konsequenzen. So hatte der Premierminister ins Auge gefasst, alle als „Gefährder“ eingestuften Personen schlicht und einfach wegzusperren. Dabei geht es um 10.000 Leute, die in der S-Kartei erfasst sind. Eine solche Internierung ohne Anklage und Prozess hat es während des Algerienkrieges 1954-1962 tatsächlich gege-

ben – auch auf französischer Seite des Mittelmeers. Angesichts der Pläne des Premiers hat das Verfassungsgericht klar gemacht, dass der Notstand zwar eine Freiheitsbeschränkung in Form des Hausarrestes erlaubt, aber keine Inhaftierung und keinen Freiheitsentzug.

Das Verfassungsgericht hat zudem eine genaue Prüfung der Anlässe verlangt, die einem Hausarrest zugrunde lagen. Die ersten Anordnungen bestanden aus ein paar Sätzen des Polizeipräfekten – nach dem Motto: Wir gehen davon aus, dass diese Person sich im Umkreis einer terroristischen Organisation bewegt. Es dauerte mehrere Monate, bis fast die Hälfte dieser Hausarreste storniert wurden.

Drei soziale Räume

Bei der Analyse der Umsetzung des Ausnahmezustandes müssen wir zwei Unterscheidungen treffen: erstens zwischen individuellen Situationen einerseits und kollektiven Zusammenhängen, Protesten andererseits. Zweitens können wir drei verschiedene soziale Räume auseinander halten: Da sind zunächst die Privaträume vor allem von Familien mit arabischer Herkunft, in denen sich die 4.500 Durchsuchungen abspielten. Es herrschten Rücksichtslosigkeit, Demütigung, Gewalt, Unterdrückung und Rassismus. Das gab der Innenminister auch indirekt zu: In einem Brief vom 25. November 2015 – gerade einmal zehn Tage nach der Erklärung des Notstandes – wies er die Polizeikräfte noch einmal darauf hin, dass der Notstand nicht den Rechtsstaat beende und dass die Durchsetzung des Notstandes streng verhältnismäßig zu verlaufen habe. Um eine Tür zu öffnen, solle man erst einmal klingeln und nicht die Tür einfach eintreten. Gewalt sei die Ultima Ratio. Dieses Schreiben macht letztlich klar, wie diese Hausdurchsuchungen tatsächlich abgelaufen sind.

Zweitens wurde der Ausnahmezustand genutzt, um die sozialen Bewegungen einzuschüchtern und zu disziplinieren. Das geschah zunächst rund um den Klimagipfel, der Ende November/Anfang Dezember 2015 in Paris stattfand. Damals wurden in Paris Demonstrationen untersagt. Diejenigen, die sich auf dem Place de la République aufgehalten haben, wurden festgenommen. Es wurden massiv Platzverweise erteilt, einige Aktivist*innen erhielten auch Hausarrest. Ähnliches erlebten die Leute, die in Nantes und Rennes gegen den geplanten neuen Flughafen (Notre Dame des Landes) protestierten. Inzwischen hat die Regierung das Flughafenprojekt aufgegeben.

Schließlich gibt es auch noch einen dritten, den sozialen politischen Raum. Es ist der Raum jener sozialen Proteste, die von den Gewerkschaften in Frankreich geführt werden. Sie wurden nicht verboten. Sie konnten nicht verboten werden, weil hier die Kräfteverhältnisse einfach völlig andere waren.

Ausnahmezustand und Normalität

Gibt es eine Normalisierung des Ausnahmezustands, wie es Agamben prophezeit hat? Festzuhalten ist zunächst, dass das Gesetz 2017-1510 vom 30. Oktober 2017 wesentliche Befugnisse aus dem Notstand ins gewöhnliche Recht überführt – aber mit einem wichtigen Unterschied: Das Gesetz richtet sich gegen Personen, bei denen es ernsthafte Gründe für die Annahme gibt, dass sie in Beziehung zu einer terroristischen Organisation stehen. Und die Exekutive darf die Befugnisse ausschließlich zum Zweck der Prävention von Terroranschlägen anwenden („aux seules fins de prévention d'actes de terrorisme") – eine Einschränkung, die es in den Notstandsgesetzen von 1955 und von 2015 eben nicht gab. Das spricht gegen die von eiligen Philosoph*innen urbi et orbi vertretene These von der glatten Normalisierung des Ausnahmezustands.

Zwar erlaubt Artikel 1 des Gesetzes 2017-1510 die verschärfte Kontrolle von Demonstrationen und Ansammlungen, wenn die Kundgebungsorte „dem Risiko eines Terroranschlags ausgesetzt sind". Die Polizei darf dann alle Personen und Fahrzeuge durchsuchen. Sie kann Personen, die eine Durchsuchung verweigern, den Zugang zu dem Ort verwehren bzw. sie von den Orten entfernen. Von generellen Platzverweisen und Hausarresten sind wir hier aber weit entfernt. Bezeichnenderweise wurde während der Ausschreitungen im Kontext der Gelbwesten-Proteste von diesem Gesetz keinerlei Gebrauch gemacht (s. Nachtrag).

Um das Verhältnis von Normalität und Ausnahme zu begreifen, lohnt sich ein kurzer Blick auf die glorreiche Geschichte des französischen Staates. Karl Marx schrieb im „18. Brumaire des Louis Bonaparte",[5] dass „alle großen weltgeschichtlichen Tatsachen und Personen sich sozusagen zweimal ereignen … das eine Mal als Tragödie, das andere Mal als Farce." Und das scheint sich auch hier zu bestätigen. Tatsächlich war die erste Durchsetzung des Ausnahmezustandes in Algerien ein

5 Marx-Engels-Werke Bd. 8, Berlin (DDR) 1982, S. 115-123 (115)

Freibrief für das Militär und die Sicherheitskräfte – mit zahlreichen Konsequenzen für die Zivilbevölkerung. Die kolonialistischen Wurzeln des Ausnahmezustandes zeigen sich auch an der Erklärung des Notstands anlässlich der Aufstände in den Vorstädten 2005, aber da eher als Farce. Denn kein Polizeipräfekt hat damals von den Notstandsbefugnissen Gebrauch gemacht.

Der Blick in die Geschichte zeigt auch, dass es für staatliche Gewaltexzesse keines Ausnahmezustandes bedarf: Im Herbst 1961 war es die Pariser Polizei, die das größte Massaker in der Stadt seit der Niederschlagung der Commune im Jahre 1871 verübte: Im September und Oktober 1961 starben ca. 200 Algerier*innen. Sie wurden erstickt, erschossen oder zu Tode geprügelt. Der Ausnahmezustand galt zu dieser Zeit nur in den algerischen Gebieten. 1988 erschossen Mitglieder einer Spezialeinheit der Gendarmerie Nationale in Neukaledonien, einer französischen Kolonie ungefähr 20.000 Kilometer von hier entfernt, während einer Geiselnahme 19 Angehörige der Kanak-Befreiungsfront – auch das ohne Ausnahmezustand.

Polizei und Sicherheitskräfte brauchen in Frankreich leider keinen Ausnahmezustand, um ihre Gewaltmittel anzuwenden. Die Bewaffnung der französischen Polizeien, insbesondere im Zusammenhang mit Demonstrationen, wäre in Deutschland unvorstellbar.[6] Von Ende der 1990er Jahre bis zum Anfang der Gelbwesten-Bewegung im November 2018 haben über 20 Personen durch Hartgummigeschosse ein Auge verloren. Blend- und Schockgranaten gehören in Deutschland nur zum Arsenal von Spezialeinsatzkommandos, die Polizei in Frankreich nutzt sie regelmäßig auch bei Demonstrationen. Die Gendarmerie nutzte lange Zeit auch sog. Offensivgranaten; sie wurden erst nach dem Tode des Aktivisten Rémi Fraisse Ende Oktober 2014 abgeschafft.

Im Zusammenhang mit den Protesten gegen das Flughafenprojekt Notre Dame des Landes wurden 2018 in nur zehn Tagen ungefähr 11.000 Granaten diverser Typen eingesetzt: darunter z.B. „grenades de désencerclement“ (engl. „sting ball grenades“), die gewissermaßen die „weniger tödliche“ Version der Splitterhandgranaten darstellen; sie explodieren mit einem lauten Knall und verschleudern dabei (statt Schrapnellen aus Metall) Hartgummischrot. Die GLI (grenade lacrymogène

6 siehe Jobard, F.: Nicht nur eine Frage des Status. Militarisierte Polizei in Frankreich, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 116 (Juli 2018), S. 38-44

instantanée/instant tear gas grenade) F4 wiederum werden nicht geworfen, sondern verschossen. Sie enthalten 25 Gramm des Sprengstoffs TNT und 10 Gramm CS-Gas. Auch sie produzieren einen lauten Knall sowie einen „Blitz“ und setzen dabei das CS-Gas frei. All diese Waffen werden zwar als „weniger“ oder gar als „nicht tödlich“ verkauft, haben aber in den letzten Jahren und insbesondere in den letzten Monaten immer wieder für schwere Verletzungen gesorgt: abgerissene Hände, Knochenbrüche, ausgeschossene Augen etc. Für den Einsatz dieses Instrumentariums brauchen Polizei und Gendarmerie keinen Ausnahmezustand.

Ähnliches gilt für die Strafjustiz: Auch die gewöhnliche Strafjustiz bedient sich außerordentlicher Mittel. 1983 wurde in Frankreich ein besonders beschleunigtes Verfahren eingeführt: Leute werden auf der Stelle festgenommen, in Polizeigewahrsam gesteckt und innerhalb von 48 Stunden vor Gericht gebracht und abgeurteilt. Währenddessen haben sie sich vielleicht zehn Minuten, um sich mit ihrer Anwält*in zu unterhalten. Die Verteidigung hat in diesem Verfahren fast keinen Aktenzugang. Das ist, was man „traitement en temps réel“ (Aburteilung in Echtzeit) bzw. „comparution immédiate“ (unmittelbare Vorführung) nennt. Am ersten Dezember-Wochenende wurden in Paris über hundert Demonstrant*innen in einem solchen Verfahren verurteilt (s. Nachtrag). Mit dieser Aufstellung polizeilicher und justizieller Instrumente aus dem Normalzustand will ich unterstreichen, dass man dem Begriff des Ausnahmezustandes seine Faszination nehmen muss.

Eine verselbständigte Polizei

Wozu taugt der Ausnahmezustand? Was sind seine Zwecke und Folgen? Erstens wurden bei den Durchsuchungen derart viele Materialien, Unterlagen, aber auch massenweise Computer beschlagnahmt, dass man nicht ausschließen kann, dass der Ausnahmezustand tatsächlich zur Gewinnung von polizeirelevanten Informationen im Bereich der Terrorismusbekämpfung beigetragen hat. Ein Nachweis dafür wurde der Öffentlichkeit jedenfalls bisher nicht erbracht. Mir ist kein Fall bekannt, wo es tatsächlich erwiesen ist, dass ein*e Täter*in oder gar ein Netzwerk als Folge der Anwendung der Notstandsbefugnisse gefunden oder enttarnt worden ist.

Zweiter Punkt: Die Erklärung des Ausnahmezustandes hat sehr viel mit der Panik vor dem Kontrollverlust durch die Politik zu tun. Der Ausnahmezustand erscheint hier als ein Kommunikationsmittel, mit

dem die Regierung versucht, die Bevölkerung nach den Anschlägen und den Massakern in Paris zu beruhigen. Premierminister Manuel Valls hat die Notstandserklärung auch in diesem Sinne gerechtfertigt.

Und weiter? Der Notstand hat auf jeden Fall zur Beschleunigung und Vereinfachung von Strafverfahren im Bereich Betäubungsmittel und Waffen beigetragen. Er hat eine Verfestigung des kolonialen Charakters der Polizeipraxis und der Polizeikultur bewirkt. Er stellte den Versuch dar, sozialen Protest zu disziplinieren – was aber nicht dauerhaft von Erfolg gekrönt war, wie die Proteste der Gelbwesten zeigen.

Der Ausnahmezustand ist auch ein Zeichen der Brutalisierung der politischen Machtausübung, des Sprachregisters, der Art und Weise, wie man sich als Politiker*in der Öffentlichkeit präsentiert, wie man Polizei und Sicherheit an die erste Stelle rückt. Unter dem gewaltigen Einfluss von Nicolas Sarkozy gab es seit Anfang der 2000er Jahre eine gewisse Martialisierung des politischen Geschäftes in Frankreich.

Und das führt letztlich zu der Frage: Wie weit hat sich die Polizeigewalt in Frankreich verselbständigt? Nachdem drei ihrer Kollegen mit einem Molotow-Cocktail angegriffen worden waren, zogen im Oktober 2016, also mitten im Ausnahmezustand, hunderte Polizist*innen in Uniform, mit Polizeifahrzeugen und Blaulicht über die Champs-Élysées – unangemeldet und damit illegal. Es besteht die Gefahr, dass die Polizei in Frankreich die politische Macht für sich beansprucht. Das ist keine unbegründete Vorstellung, das hat sie schon einmal, nämlich im März 1958, getan. Die Polizei hat damals vor dem Parlament demonstriert und wollte ins Parlament vorrücken, das von der Gendarmerie verteidigt wurde. Das Vorrücken der Polizei war jedoch ein klares Zeichen, dass das Regime der Vierten Republik zu Ende war. Ein Militär wurde zur Rettung der Republik gerufen – Général de Gaulle, der dann eine neue Verfassung zur Volksabstimmung brachte.

Nachtrag: Staat und soziale Bewegung im Kontext des Gelbwesten-Protestes

Seit dem 17. November 2018 hat sich in Frankreich eine komplexe soziale Bewegung entwickelt, die der sog. Gelbwesten. Komplex ist sie deshalb, weil sie eine Mischung unterschiedlicher, teils gegensätzlicher Forderungen erhebt: weniger Staat, weniger Steuer, mehr soziale Leistung und öffentliche Einrichtungen ... Komplex ist sie auch, weil ihre Erscheinungsformen neu und schwer kontrollierbar sind. Auf die ge-

wandelten Protestformen reagiert der Staat mit einer Verschärfung der Gewalt und einem neuerlichen Versuch, die Straße als Ort des politischen Protests in Frankreich zu disziplinieren – ein Versuch, der schon im Falle des Protestes gegen die Arbeitsrechtsreform während des Ausnahmezustandes gescheitert ist.

Neu an den Gelbwesten-Bewegungen ist insbesondere ihre Ablehnung der Repräsentation. Sie verlangen unmittelbare Verhandlungen mit den Machthaber*innen und weigern sich, mit den üblichen Gesprächspartner*innen in Kontakt zu treten; auch Gespräche mit der Polizei über den Weg und den Ablauf der Demonstrationen werden abgelehnt. Mobilisiert wird über unterschiedliche Aufrufe via Facebook. Die Gelbwesten erweisen sich damit als die erste massive und dauerhafte Bewegung ohne feste bzw. mit mehreren Führungen („leaderless movement") in Frankreich. Einig sind sich die Gelbwesten-Bewegungen auch darin, dass traditionelle Protestformen zum Scheitern verurteilt seien und der politische Protest in störenden bzw. zerstörerischen Aktionen bestehen müsse: Zu ihrem Repertoire gehören Straßen- und Kreisverkehrsblockaden, unangemeldete Demonstrationen, der direkte Marsch zum Elysées-Palast oder Demo-Routen, die traditionell verboten werden (etwa auf den Champs-Elysées) und letztendlich auch – zumindest für einen wesentlichen Teil der Demonstrierenden – die Anwendung von Gewalt.

In mehreren Städten wie Toulouse und Paris haben die Polizeikräfte mit aller Kraft und erheblichen Mitteln auf die Proteste reagiert. Sogar im Mai 1968 war die Zahl der schweren Verletzungen niedriger. Vom 17. November 2018 bis zum 16 April 2019 kam es zu 240 Kopfverletzungen. Fünf Menschen verloren eine Hand durch eine explodierende Granate, 23 Augen wurden durch Hartgummigeschosse ausgeschossen. In Marseille starb die 80-jährige Zineb Redouane durch eine Gasgranate, die ihr unmittelbar ins Gesicht geschossen wurde.

Allein am 1. Dezember wurden in Paris wurden ca. 10.000 Granaten verschossen bzw. geworfen: In 8.000 Fällen waren das „einfache" Gasgranaten. Hinzu kommen jedoch die gefährlicheren Varianten: 340 Blendgranaten, 800 „grenades de désencerclement" (siehe oben). Darüber hinaus wurden 780 Hartgummikugeln verschossen. Hartgummigeschosse stehen im Zentrum heftiger Debatten: Sie waren zunächst 1995 als Sonderwaffe für Polizeikräfte in den Banlieustädten eingeführt worden, stellen aber heute ein übliches Einsatzmittel bei Demonstrationen dar. Am 14. Februar 2019 verabschiedete das EU-Parlament eine Resolution gegen den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt bei Demonstrati-

onen. Am 26. Februar forderte die Menschenrechtskommissarin des Europarats, auf den Einsatz von Gummigeschossen bei Demonstrationen zu verzichten. Und am 6. März schließlich rief die UNO-Kommissarin für Menschenrechte die französische Regierung zu einem besonnenen Vorgehen bei Demonstrationen auf und forderte eine eingehende Untersuchung der Fälle von Polizeigewalt. Es versteht sich fast von selbst, dass die polizeiliche Repression auch die Protestgruppen weiter motivierte.

Die Polizeigewerkschaften andererseits hatten schon früh auf die Erschöpfung der Beamt*innen aufmerksam gemacht. Seit 2015 wurden sie im Kontext der terroristischen Angriffe immer wieder zur Sicherung von öffentlichen Plätzen und Einrichtungen mobilisiert. 2016 wurden sie vier Monate lang auf die Straße geschickt, um die massiven Proteste gegen die Änderung des Arbeitsrechts einzudämmen, und seit Herbst 2018 schließlich sollten sie der Gelbwesten-Bewegung entgegentreten. Nachdem im November und Dezember 2018 Polizeibeamt*innen mit der inoffiziellen Bewegung „policiers en colère“ (wütende Polizisten) ihren eigenen Protest auf die Straße trugen, bemühte sich die Regierung, die Gefahr einer rebellischen Polizei schnell zu bannen: Kurz vor Weihnachten gewährte sie den Beamt*innen von Polizei und Gendarmerie eine Reihe von Sozialleistungen, die für die nächsten Monate für Ordnung in den Reihen sorgten. Tatsache ist jedoch, dass Regierungen in solchen Kontexten immer häufiger von den Polizeikräften abhängig werden.

Auf die Gelbwesten-Bewegung hat der Staat nicht nur mit neuen Formen und einer intensiveren Repression reagiert, sondern auch mit neuen Formen der Kontrolle. Am 8. Dezember 2018 wurde Paris zu einer immensen Testfläche für präventive Maßnahmen gegen mögliche Demonstrationen und Proteste. Bis zum Ende des Tages waren in Paris allein 920 Personen festgenommen worden (weitere 465 in anderen französischen Städten). Grundlage für diese Massenfestnahmen war ein 2010 neu eingeführter Straftatbestand, der zur Abwehr banlieutypischer Ansammlungen von Jugendlichen gedacht war. Nach diesem Art. 222-14-2 des Strafgesetzbuchs macht sich strafbar, wer „sich bewusst an einer … Gruppe beteiligt, von der Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Gewalt gegen Personen oder die Zerstörung oder Beschädigung von Eigentum vorbereitet“. Am 8. Dezember nahm die Polizei systematisch Leute fest, die sich in einer Gruppe von mindestens zwei Personen im Umkreis von ein paar Kilometern um den Champs-Elysées herum bewegten und irgendein mögliches Abwehr-, Schutz- oder Angriffsmittel

bei sich hatten – angefangen bei einer Bierflasche. Nicht nur die polizeiliche Bewaffnung, sondern auch ihre rechtlichen Mittel „wandern“ also von den Banlieues, der Peripherie, hinein in die Stadtzentren, vom Rand der französischen Gesellschaft in ihre Mitte.

Mit der Übernahme eines Gesetzentwurfs konservativer Senator*innen versuchte die Regierung, eine Reihe neuer präventiver Eingriffsmöglichkeiten einzuführen. Die Polizeipräfekten sollten die Befugnis erhalten, bestimmten Personen die Teilnahme an Demonstrationen für mehrere Wochen zu verbieten. Inspiration dafür war diesmal nicht etwas, was man zuvor in Banlieustädten ausprobiert hatte, sondern Maßnahmen, die man in den 1990er Jahren gegen Sportfans eingeführt hatte. Am 4. April qualifizierte das Verfassungsgericht diesen Artikel 3 des „Anti-Randalierer-Gesetzes“ („loi anticasseurs“, Gesetz 2019-290) als unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig. Im Gesetz verblieben sind ein verschärftes Vermummungsverbot (Art. 431-9-1 StGB) und erleichterte Identitätskontrollen sowie Durchsuchungen von Personen, ihrem Gepäck und von Fahrzeugen im Umfeld der Demonstration.

Hinzufügen muss man schließlich die bisherige Bilanz der Strafjustiz: Bis Ende März 2019 wurden Prozesse gegen 2.000 Personen aus dem Kontext der Gelbwesten-Bewegung abgeschlossen, meistens im Rahmen eines „besonders schnellen Verfahrens“ (s. oben). 1.800 Personen warten noch auf ihre Verhandlung. Gegen mehrere Dutzend Personen wurde Untersuchungshaft angeordnet. In 1.700 Fällen haben die Staatsanwält*innen die Betroffenen ohne Verfahren freigelassen und lieferten damit den Beweis dafür, dass die Polizei eine große Zahl von Festnahmen ohne ersichtlichen strafrechtlichen Grund vorgenommen hat. Von den 2.000 abgeschlossenen Verfahren endeten 400 in Freiheitsstrafen ohne Bewährung.

Und wie nach dem G-20-Gipfel in Hamburg setzen Polizei und Strafverfolgungsbehörden nun viele Ressourcen dafür ein, Verdächtige auf im Internet zugänglichen Bildern und Videos zu identifizieren. Diese gibt es zu Hauf: Die Bewegung, die mit Aufrufen via Internet startete, erzählt ihre Geschichte auch weiterhin zu einem großen Teil im Netz.

Inszenierung des Ausnahmezustandes

Polizeieinsatz und mediale Kommunikation beim G20-Gipfel in Hamburg

Interview: Christian Meyer

Es war einer der größten und teuersten Polizeieinsätze in der Geschichte der Bundesrepublik. Und dennoch entpuppte sich das Ziel einer komplett kontrollierten Stadt als unerreichbar. Die Berliner Gruppe *andere zustände ermöglichen (*aze) und der Soziologe Peter Ullrich sprechen über Riots, mediale Polarisierung und Grenzen des Rechtsstaats.

aze, ihr habt euch an den Protesten in Hamburg 2017 beteiligt und seid ja auch sonst oft auf der Straße. Wie habt ihr die Situation vor Ort erlebt?

***aze:** Es gab ja nicht nur *eine* Situation, sondern sehr viele verschiedene. Das vergisst man schnell, wenn sich in der Nachbereitung alles um Riot und Repression dreht. Schon Wochen vorher gab es Vernetzungen und Prozesse, die sich als nachhaltig erwiesen haben. Es fanden unglaublich viele verschiedene Aktionen statt – kreativ und inhaltlich spannend. Und das stand zunächst auch im Vordergrund. Diese Heterogenität der Bewegungen war eine klare Stärke, der Bezug untereinander fast immer solidarisch. Mit Aktionen wie dem Cornern oder dem Rave von „Alles Allen" mit zehntausenden Teilnehmenden baute sich vor den eigentlichen Gipfeltagen eine Spannung auf, in der deutlich wurde, dass der Protest trotz aller Diffamierungen eine enorme Größe und Lebendigkeit haben würde.

Lehrreich war auch, dass der polizeiliche Versuch, eine selbstorganisierte und linksradikale Infrastruktur von vornherein zu verhindern, grandios scheiterte. Faktisch war es sowohl für unsere Handlungsmöglichkeiten als auch auf diskursiver Ebene ein Gewinn, wie das Camp in Entenwerder verunmöglicht wurde. Nicht ein zentrales Camp zu haben, sondern stattdessen auf eine dezentrale Infrastruktur bauen zu können,

Dr. Dr. Peter Ullrich

ist Soziologe und Kulturwissenschaftler. Er forscht am Zentrum Technik und Gesellschaft (TU Berlin) unter anderem zu Protest Policing und sozialen Bewegungen. Im Nachgang des Hamburger Gipfels führte er mit einer Vielzahl von Kolleg*innen zur Dokumentation und Analyse der Gewaltdynamik im Kontext der Proteste die Studie „Mapping #NoG20" durch.

***andere zustände ermöglichen (*aze)**

ist eine linksradikale Gruppe und wurde 2011 in Berlin gegründet. „Wir sind zur Zeit Teil von radikalen Stadtprotesten, zeigen die kapitalistischen Ursachen der Eurokrise auf und arbeiten gegen den rassistischen Normalzustand. Wir machen Veranstaltungen, Demonstrationen und Blockaden, schreiben Texte und rufen Parolen", so eine Selbstcharakterisierung.

entsprach den vielfältigen Orten des Protests und ermöglichte Solidaritäten und Synergien, die nicht planbar gewesen wären. So stellten spontan Institutionen wie Theater oder Kirchen Schlafflächen zur Verfügung und multiplizierten die Akteur*innen des Protests. Die von der Regierung und der Polizei vielbeschworenen und zum Feind stilisierten Camps sprossen plötzlich an vielen Ecken hervor und selbstverwaltete Orte stellten ein wesentliches Rückgrat. Auch außerhalb der aktivistischen Kreise herrschte in weiten Teilen der Stadtgesellschaft die Meinung vor, dass Regierung und Polizei in ihrem illegalen Vorgehen jedes Maß verloren und sich vollends delegitimiert hatten. Auch in der bürgerlichen Presse dominierte eine kritische Berichterstattung über die allgegenwärtige Polizeigewalt. Gerade die heftige Zerschlagung der „Welcome to Hell"-Demo am Donnerstagabend machte klar, dass sich die Polizei in ihrem Handeln nicht mehr am Versammlungsrecht, sondern an ihrer politischen Feindbestimmung orientierte und dass dies auch in den nächsten Tagen zu erwarten war. Ein Ergebnis dieser von tausenden auf der Straße geteilten und im Internet live begleiteten Erfahrung war breite und entschlossene Solidarität. Erst nach den Riots in der Schanze am Freitagabend konnten die traditionellen Spaltungen und Wahrnehmungsschubladen, die unsere Gesellschaft bereithält, wieder aufgemacht werden. Und die diskursive Ordnung konnte auch nur durch aufwendige

Medienarbeit von Polizei, Innensenator und Bürgermeister wieder zugunsten des Normalzustands stabilisiert werden.

Peter, du hast mit dem Institut für Protest- und Bewegungsforschung die Gipfelproteste wissenschaftlich begleitet und analysiert. Eure zusammenfassende Veröffentlichung trägt den Titel „Eskalation“.[1] Wo und warum ist die Situation bei den Gipfelprotesten eskaliert?

PU: Um das zu verstehen, ist eine Vielzahl von Faktoren zu berücksichtigen. Ganz zentral für unsere Perspektive ist die Abkehr vom „Intentionalismus“. Das heißt, das man wenig versteht, wenn man davon ausgeht, dass das, was sich ereignet hat, *zwangsläufig* so kommen musste, weil bestimmte Akteur*innen, „Linksextremisten“ zum Beispiel, schlicht ihre vorgefassten Pläne verwirklicht haben. Ein Großteil des aufgeregten Diskurses danach teilte genau diese simplifizierende Auffassung. Eskalation ist aber ein Prozess. Er hat, erstens, einen politischen, historischen und rechtlichen Kontext, der in Bezug auf Vorerfahrungen, Machtchancen, Handlungsoptionen et cetera vorstrukturiert ist. Zweitens entfaltet er sich situativ, im Aufeinandertreffen der Akteur*innen und in Verbindung mit gleichzeitig ablaufenden Deutungen. Dabei spielen übrigens auch mediale Deutungen eine Rolle, die im Fall sozialer Medien sogar die direkte Beteiligung am Geschehen aus der Distanz ermöglichen. Für die Eskalation von Gewalt ist nun entscheidend, ob sich die Perspektiven der Beteiligten stark auseinander entwickeln, wie die Intentionen des Gegenübers gedeutet werden und wie grundsätzlich der (Wert-)Konflikt ist beziehungsweise wird. Die Perspektivendifferenz war, insbesondere angesichts der grundrechtsfeindlichen Polizeiausrichtung, schon zu Beginn groß. Die tatsächliche Unterbindung von Protest, wie das genannte Beispiel der Camps, hat den Konflikt zudem zu einem grundsätzlichen Konflikt um demokratische Rechte geradezu hochgestuft.

In der Untersuchung zeichnen wir im Einzelnen nach, wie bestimmte Raumkonstellationen, mediale Mythen und vieles andere, darunter auch Banalitäten, den Konflikt formten. Dabei zeigt sich vor allem eine Ausweitung, weil die Polizeistrategie immer mehr Menschen gegen sie aufbringt. Verstärkt wurde dies von einer unglaublichen medialen Pola-

1 Malthaner, S.; Teune, S.; Ullrich, P. u.a. : Eskalation. Dynamiken der Gewalt im Kontext der G20-Proteste in Hamburg 2017, Berlin 2018, siehe https://g20.protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2018/09/Eskalation_Hamburg2017.pdf

risierung. Die Presse zerfiel im Laufe der Protestwoche in zwei klar getrennte Lager, die völlig gegensätzliche Realitäten zeichneten. In den sozialen Medien setze sich die Polizei durch und wurde zum zentralen Akteur – nicht nur des Konflikts, sondern auch seiner Deutung.

Langjährige Aktivist*innen sagten, das Agieren der Polizei kannten sie so bisher nicht aus Deutschland und es erinnere sie eher an den G8-Gipfel in Genua 2001. Andere sagen, qualitativ sei das keine neue Stufe der Repression gewesen. War es jetzt der Ausnahmezustand oder business as usual?

***aze:** Die Rede vom Ausnahmezustand ist etwas reißerisch. Wenn wir uns an die Proteste in Genua oder den G8-Gipfel 2008 in Heiligendamm erinnern, sehen wir ganz ähnliche Szenen. Und klar, wenn die Polizei sich vorher brüstet, alles, was ihr an moderner Technik zur Verfügung steht, einzusetzen, wissen alle, dass sie ein martialisches Vorgehen erwarten können. Neue Technologien der Ausrüstung und Überwachung bringen auch immer neue Qualitäten mit sich. Andererseits ist für Hamburg eine auf Eskalation angelegte Polizeistrategie nichts Neues – die Quantität vielleicht schon, die Qualität aber nicht.

Zudem ist die Frage nach dem Ausnahmezustand eine der Perspektive: Willkürliche Polizeigewalt ist für nicht weiße Menschen alltäglich. Für illegalisierte Geflüchtete ist diese Ausnahme Normalität. Der G20-Gipfel hat im Großen gezeigt, was im Kleinen bereits vielerorts praktiziert wird. Brutale Polizeigewalt kennen viele Antifaschist*innen, die sich Nazis in den Weg stellen. Wir finden, dass sich hier schlicht die Logik der Exekutive Bahn bricht – und ja, die überschreitet mehr und mehr, was vermeintliche Garantien des bürgerlichen Staates sind. Die aktivistische Perspektive ist in mancher Hinsicht aber nicht unbedingt privilegiert, die größeren Tendenzen zu sehen. In unserem Alltag begegnen wir permanent Polizeigewalt und „Ausnahmezuständen“ im Kleinen, sei es bei Aktionen gegen Zwangsräumungen und Abschiebungen, auf Demonstrationen, bei Festnahmen oder Hausdurchsuchungen. Aus dieser Alltagserfahrung heraus sind graduelle Verschiebungen im Größeren nicht immer sofort präzise zu bestimmen. Und es ist leider Teil des polizeilichen Selbstbildes, in jeder Situation darüber zu bestimmen, was Gesetz ist.

Die polizeiliche Perspektive war spätestens nach dem Krawall in der Schanze medial omnipräsent. Für eure Studie habt ihr unter anderem auch

Polizeikräfte interviewt. Konnte man da noch etwas Neues erfahren, was deren Perspektive auf das Geschehen angeht?

PU: Ja, man hat schon etwas erfahren. Uns ging es zum Beispiel darum, die polizeiliche Worst-Case-Orientierung, existente Feindbilder und die harte Einsatzlinie auf Führungsebene nachzuvollziehen – gerade weil das von außen teilweise so unverständlich wirkt. Auf Ebene der „Fußtruppen" konnte man etwas von den Belastungen im Einsatz erfahren, beispielsweise über die Probleme mit dem Polizeifunk. Es gab also auch interne Kritik. Aber der Zugang zur Polizei war sehr schwierig. Er war sehr von den Präsidien gelenkt oder wurde vollständig verhindert, so dass wir da ganz große Lücken konstatieren müssen und auf Dokumente und Beobachtungen angewiesen waren. Die damit verbundene Problematik, dass die Polizei ihre Definitionsmacht nicht nur in ihrer Arbeit bei der alltäglichen Kontroll- und Sanktionierungspraxis, sondern auch in Prozessen der Deutung ihrer Organisation sicherstellen will, macht unabhängige, kritische Forschung über Polizei grundsätzlich schwer.

War das jetzt eine einmalige Sache in Hamburg oder müssen wir uns in Zukunft an derartige Szenarien gewöhnen?

PU: Hamburg war etwas Besonderes im deutschen Kontext – eine Ausnahmesituation schlicht aufgrund der Größe und Bedeutung des Ereignisses. Zugleich muss man konstatieren, dass die eingesetzten Mittel, wie Barrikadierungen, großflächige Versammlungsverbote und andere Verhinderungsstrategien von vielen Gipfelprotesten wohl bekannt sind – also gewissermaßen typisch. Auch viele Rechtsübertretungen und Handlungen in rechtlichen Grauzonen, also dem Bereich des „soziologischen Ermessensspielraums", gehören zum Demonstrationsalltag für bestimmte Gruppen – in diesem Sinne ist der Ausnahmezustand, verstanden als mindestens verminderte Rechtsbindung der staatlichen Gewaltspezialist*innen, für manche dauerhafte Realität.

***aze:** Gewöhnen werden wir uns daran bestimmt nicht. Aber wir werden mehr solcher Szenen erleben. Die Repression nimmt stetig zu und kann sich auf neue Technologien stützen. Urbane Aufstandsbekämpfung gehört schon seit Jahren zum Training der europäischen Polizeien und ist Inhalt von Strategiepapieren. Der G20 war ein mehr oder weniger kalkulierbares Ereignis, und es lässt sich durchaus festhalten, dass die Polizei diesen Test nicht bestanden hat. Aber sie werden ihre Schlüsse daraus

ziehen. Hamburg war auch Ergebnis einer insurrektionalistischen Praxis, die auf europäischer Ebene im Aufwind ist. Von Griechenland bis Frankreich sind Riots wie in der Schanze nichts Außergewöhnliches und ereignen sich zwischen Banlieues und Champs-Elysées quasi im Wochentakt. Ob sich diese Praxis in Deutschland aber vermassen und verstetigen ließe, ist äußerst unklar. In diesem Sinne war Hamburg eben auch ein ambivalentes Protestereignis, bei dem linksradikale Strategien und Ausdrucksweisen changierten. Hier ein Black Block, der Donnerstagabend die Vermummung abnahm, um demonstrieren zu können, was der Polizei bekanntlich herzlich egal war. Dort explosive Gruppen, die das Schanzenviertel von Cops befreiten. Dies prägte die Situationen natürlich ebenso wie das polizeiliche Verhalten, und die Frage nach zukünftigen Wiederholungen muss sich mit beidem befassen.

In Zukunft muss jedenfalls die Erfahrung des G20 mit in eine realistische Einschätzung potentieller Gewalt einfließen. Wichtig wäre zudem die Fähigkeit, die diskursiven Folgen beeinflussen zu können. Der G20 zeigte massenhaft, dass es bundesweit viele Polizist*innen gibt, die linke Demonstrant*innen bewusst verletzen wollen und dabei von polizeilichem Korpsgeist und – oldschool gesprochen – Klassenjustiz geschützt werden. Zudem sind Momente der Befreiung dialektische Ereignisse. Die Abwesenheit der Staatsmacht erlaubte enge Solidarität im Riot. Es brach sich aber auch Sexismus und maskuline Performance Bahn. In der Analyse muss diese Ambivalenz ausgehalten werden, für kommende Wiederholungen ist zu fragen, wie darin effektiv interveniert werden kann. Manche sagen Riots ja eine große Zukunft voraus. Nicht, dass Hamburg in Bezug auf Widerstand gegen die Polizei ein Novum gewesen wäre. Die physische Härte der Auseinandersetzungen war 1967 in der BRD, 1987 in Kreuzberg, bei den Chaostagen in Hannover 1995 oder den Proteste gegen den G8 in Rostock sicherlich nicht geringer. Aber in den Augen mancher Theoretiker*innen lösten Riots als Kämpfe in der Zirkulationssphäre des Kapitals die Kämpfe in der Produktionssphäre seit den 1960ern und 1970ern zunehmend ab, ein Phänomen, das manche in Hamburg auch nach Deutschland überschwappen sahen. In dieser Sicht sind sie ihrer Form und Ausdrucksweise nach immanent politisch. Ob diese Sicht bei der Reflexion darüber hilft, mit welchen Handlungen die derzeitigen Ausbeutungs- und Unterdrückungsverhältnisse überwunden werden können, ist eine andere Frage. Letztlich halten wir es für wesentlicher, Militanz nicht zu fetischisieren. Ein Riot kann auch ohne brennende Barrikaden stattfinden, auch wenn wir das je nach An-

lass durchaus für eine schöne und nützliche Sache halten. Die Tradition an Militanzdebatten sollte angesichts der Riots nicht vergessen werden.

Was ist der besonderen Gipfelsituation zuzuschreiben und was ist Ausdruck von größeren gesellschaftlichen Entwicklungen?

PU: Die Militarisierung der Polizei vollzieht sich ohnehin: Mehr und härtere Waffen, „robustes Auftreten", Freund-Feind-Denken. Hamburg war ein Anlass zur Legitimierung, Inszenierung und Austestung einer solchen Ausrichtung. Allerdings nur ein Anlass neben anderen, wobei mir Terrorismus als Herausforderung eine größere Rolle in der polizeilichen Diskussion zu spielen scheint. Somit war es ein Schritt unter vielen zur Normalisierung einer polizeilichen Entgrenzung. Trotzdem ist es erschreckend (wenn auch überhaupt nicht ungewöhnlich), dass die Vielzahl von Übergriffen und ähnlichem wohl völlig folgenlos für die Rechtsbrecher*innen bleiben wird. Bisher sind alle Verfahren gegen Polizist*innen eingestellt worden, während mittlerweile die vierte Welle der Öffentlichkeitsfahndung gegen Protestierende anläuft.

***aze:** Wir würden sagen, dass der Gipfel in der aktuellen gesellschaftlichen Entwicklung als eine Art Legitimationskatalysator für die Verwirklichung der Phantasien der Innenministerien dient. Die Öffentlichkeitsfahndungen werden nun viel häufiger eingesetzt und gleich nach dem Gipfel war auf einer antifaschistischen Demonstration in Wurzen ein SEK.

Das Ergebnis des inszenierten Ausnahmezustands in Hamburg ist derzeit keine Massenbewegung gegen den Polizeistaat, sondern eine bundesweite Welle an neuen Gesetzen, die der Polizei Befugnisse geben, die sie teils seit dem Nationalsozialismus nicht mehr hatte – und das in einer Zeit, in der eine faschistische Regierungsbeteiligung auf Länderebene nicht mehr auszuschließen ist. Im größeren Kontext des Rechtsrucks betrachtet, stellt der Gipfel also einen bedrohlichen Durchbruch anti-linker Politik dar. Linke Projekte sollten plötzlich geschlossen werden, die unabhängige online-Plattform „linksunten" wurde mit einer absurden juristischen Konstruktion verboten, allein das Wort „links" wurde diffamiert. Wir können also bereits eine Verschärfung im polizeilichen, politischen und auch juristischen Handeln feststellen.

Es gibt eure Studie, es gibt die Dokumentation „Hamburger Gitter" und weitere Filme, jede Menge linke Journalist*innen waren vor Ort. Warum

ist es dennoch kaum gelungen, eine andere Erzählung als die von Senat und Polizei zu popularisieren?

PU: Ich würde das nicht ganz so apodiktisch formulieren. Die befürchtete große Welle der Schließung linker Zentren kam nicht, und in Hamburg wird jetzt sogar polizeiliche Kennzeichnungspflicht eingeführt. Trotzdem ist der transgressive Protest in der Defensive, solange die Polizei zu den Institutionen gehört, die in der Bevölkerung das höchste Vertrauen genießen. Denn das immunisiert sie auch ideologisch weitgehend von der notwendigen radikalen Kritik und gesellschaftlichen Kontrolle, die institutionell mangels unabhängigen Kontrollinstitutionen sowieso nicht gewährleistet ist.

***aze:** Mitzubekommen, wie Journalist*innen die Akkreditierung entzogen wird, weil sie durch kritische Arbeit auf politischen Listen der Polizei oder des Verfassungsschutz landeten, ruft wahrscheinlich genauso viel Empörung wie eben auch Einschüchterung hervor. Trotzdem hat sich nicht die eine Sicht auf die Ereignisse durchgesetzt. Die Berichterstattung über Polizeigewalt hat seit dem G20 gefühlt eher zugenommen. Die Prozessbegleitung im Fall Fabio wies deutlich darauf hin, dass es sich um eine politische Justiz handelt. Die Entwicklungen sind nicht gleichförmig, auch wenn derzeit Grundrechte und rechtsstaatliche Beschränkungen der Staatsmacht von Regierungsseite immer offener als unpraktisch denunziert werden und die meisten Medien dem wenig entgegensetzen. Unterschwellig wirken womöglich auch allgemeinere Faktoren: Gegenüber globalen autoritären Entwicklungen inszeniert sich Deutschland als liberal und vernünftig – ein Bild, das auch von außen auf Deutschland projiziert wird und das einen kritischen Blick auf die hiesigen Verhältnisse verschleiert. Und die Reaktion auf die Diskursmacht der AfD ist leider häufig kein Beharren auf Solidarität mit linken Ideen, sondern ein „Extremismus"-Diskurs, der auf Distanzierung zielt.

Sand im Getriebe

Kämpfe mit dem und um das Versammlungsrecht

von Michael Plöse

Zentrales Merkmal des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit ist der staatsfreie, unreglementierte Charakter von Protesten. Ihnen steht ein in den 50er Jahren verhaftetes, regulierendes und sanktionierendes Versammlungsrecht gegenüber, dessen Vollstreckungsorgane auf dem aktuellen Stand der Überwachungstechnik sind.

Schuhe werden im Internet bestellt, Filme gestreamt, Meinungen gepostet, Petitionen geklickt, aber demonstriert wird immer noch auf der Straße. Auch im Zeitalter der Digitalisierung ist das Bedürfnis nach physischer Präsenz auf der Straße nach wie vor hoch. Die Anzahl angemeldeter und durchgeführter Versammlungen hält sich seit Ende der 90er Jahre auf einem anhaltend hohem Niveau (für Berlin, vgl. Tabelle).

Anlässe für Protestaktionen sind neben ritualisierten Demonstrationsereignissen wie am 1. Mai nach wie vor lokale Missstände, umstrittene Gesetzesvorhaben, gesellschaftliche Veränderungs-, insbesondere Verdrängungsprozesse, und die kontinuierlichen Unternehmungen neofaschistischer Raumbesetzung. Immer öfter entfalten dabei Auseinandersetzungen um symbolträchtige Orte ungeahnte Mobilisierungseffekte mit breiter Anknüpfungsfähigkeit in das bürgerliche Lager – ob es nun um Stuttgart 21 oder um den Hambacher Wald geht. Soziale Medien, oft als Sterbebegleiter des öffentlichen politischen Raumes verrufen, dynamisieren die Organisation demonstrativer Zusammentreffen und erreichen neue, bislang wenig politisierte Gruppen von Nutzer*innen (so gesehen u.a. beim rasanten Aufstieg der Fridays for Future-Bewegung).

Demonstrationen mögen als Spiegel der gesellschaftlichen Widerstandsbereitschaft, als Maß der Politisierung gesellschaftlichen Engagements, ja sogar als Pulsmesser für die Lebendigkeit von Demokratie deklamiert werden. Ein Indiz für den Leidensdruck in der Bevölkerung ist es allemal, wenn sich der bürgerliche Hintern von der Couch auf die

Straße bewegt. Dabei verhält sich die Länge des Demonstrationszuges keinesfalls proportional zur Durchsetzungsfähigkeit seiner Forderungen. Um Erfolg zu haben, müssen Proteste gesehen, beachtet und als unbequem, besser noch störend empfunden werden, ohne dass es gelänge, durch eine Verschiebung des Diskurses von den Inhalten auf die gewählten Mittel des Protestes dauerhaft von dessen Positionen abzulenken. Der Erzeugung aufmerksamkeitsheischender, irritierender Momente, die nicht nur Medienpräsenz bewirken, sondern auch Inhalte transportieren, kommt angesichts der Vielzahl von Informationsquellen eine immer größere Bedeutung zu. Nur so kann es ohne eigene Medienmacht gelingen, öffentlich auf den politischen Prozess einzuwirken und als „ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie … den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren", wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Brokdorf-Beschluss vom 14. Mai 1985 schrieb.[1]

Entwicklung der Versammlungszahlen für Berlin*

	Versammlungen	durchgeführt**	angemeldet***
1970	59		
1980	344		
1990	119		
2003	3.022		
2010	3.428		
2015	-	5.023	5.537
2016	-	5.004	5.461
2017	-	4.897	5.150
2018	-	4.771	5.231

* bis einschließlich 1990 nur Westberlin

** alle behördlich registrierten Versammlungen, nicht nur angemeldete

*** auch abgesagte, umgemeldete, nicht-durchgeführte und verbotene Versammlungen

Quelle bis 2010: Polizeiakademie Berlin; danach: Versammlungsbehörde, LKA 552

1 BVerfGE 69, S. 315-371 (346 f.), die Formulierung wurde wörtlich übernommen aus Hesse, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, 14. Aufl., Heidelberg 1984, S. 157

Das Gericht betont zwar die Rolle von Versammlungen für das Funktionieren eines parlamentarischen Repräsentativsystems, in dem wirksame Möglichkeiten direkter Mitbestimmung fehlen, ihre Funktion erfüllen sie jedoch weniger als Gleitmittel denn als Sand im Getriebe der politischen Institutionen. Entsprechend innovativ müssen Aktionsformen gewählt werden. Dafür bedarf es eines hohen Maßes innerer Gestaltungs- und Definitionsfreiheit über die Formen und Mittel des Protestes.

Versammlungsfreiheit herrscht nicht

Wesentliches Merkmal der von Art. 8 Abs. 1 GG gewährleisteten Versammlungsfreiheit, die mit den Ritualen bloßer Akklamation politischer Macht bricht, ist daher der staatsfreie, unreglementierte Charakter von Protestereignissen. Staatstheoretisch erweist sich darin ihr in der Volkssouveränität verkörperter Anspruch einer von unten nach oben gerichteten Meinungs- und Willensbildung, die gerade (noch) nicht der Meinung der Mehrheit entsprechen muss. Staatsfrei sind Proteste jedoch nur, wenn ihre Organisation und Durchführung nicht von Versammlungsbehörden und Polizei dominiert werden und sie die Chance erhalten, den Adressat*innen ihrer Kritik gegenüber zu treten, ohne von diesem vereinnahmt zu werden. Staatsfreiheit ist daher ohne ein Mindestmaß an Staatsferne nicht zu haben.

Insofern stellt es einen Eingriff in die innere Versammlungsfreiheit dar, wenn den Teilnehmenden eines Protestereignisses die Definitionsmacht über die Eigenschaft ihrer Aktionsform als Versammlung im Sinne von § 1 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VersG) genommen, die Kreativität der Kommunikationsformen und der Gestaltungsmittel kollektiver Meinungskundgabe beschränkt oder deren Anliegen durch ein übertriebenes Aufgebot von Polizeikräften diskreditiert wird. Der Staatsfreiheit widerspricht auch die Anwesenheit von (uniformierten oder zivil gekleideten) Polizeibeamt*innen ohne gewichtigen Grund, da sie potentielle Demonstrant*innen abschrecken können.[2]

2 vgl. BVerfG: Beschluss v. 26.6.2014, Az. 1 BvR 2135/09, Rn. 11; Verwaltungsgerichtshof (VGH) München: Urteil v. 15.7.2008, Az. 10 BV 07.2143, Rn. 23 ff. und die leider singulär gebliebene Entscheidung des Verwaltungsgerichts (VG) Göttingen zur Legitimationspflicht von Zivilbeamt*innen gegenüber der Versammlungsleiterin: Urteil v. 6.11.2013, Az. 1 A 98/12

Von Staatsferne kann auch dann nicht mehr gesprochen werden, wenn eine mit 215.000 Euro vom Senat bezuschusste Protestverhinderungsveranstaltung wie das MyFest am 1. Mai in Berlin-Kreuzberg den politischen Straßenkampf durch bierselige, musikalische Hipsterfolklore verdrängt,[3] wenn die Anwesenheit der Teilnehmenden mit technischen Mitteln registriert oder der „staatsfreie unreglementierte Charakter durch exzessive Observationen" verändert wird.[4] Zur Versammlungsfreiheit gehört aber nicht nur „die Möglichkeit der Kollektivwerdung" in der Öffentlichkeit, „um in der manifesten Präsenz des Versammlungskörpers aufzugehen".[5] Ihre Bedeutung als Kommunikationsgrundrecht verlangt vielmehr – über die bloße Wahrnehmbarkeit des politischen Anliegens mittels tontechnischer Verstärkung am Versammlungsort[6] oder Transparenten von ausreichender Länge[7] hinaus – einen minimalen Schutz der medialen Selbstinszenierung im virtuell erweiterten öffentlichen Raum sozialer Medien.

Von einem Eingriff in die Versammlungsfreiheit ist daher auch dann auszugehen, wenn die Polizei mit ihren personellen und technischen Ressourcen die öffentliche Wahrnehmung der Versammlung dominiert, etwa indem sie noch im Verlauf des Protestereignisses per Twitter selektiv Botschaften verbreitet (über Unfriedlichkeiten, Verhaftungen oder Polizeistärke o.ä.) oder dessen Anliegen durch die Überbetonung der Teilnahme gewaltbereiter Aktivist*innen in den Hintergrund treten lässt.[8] Das staatliche Neutralitätsgebot verlangt nicht nur sachliche Korrektheit und Zurückhaltung in wertenden Betrachtungen, vielmehr lässt sich aus Art. 8 Abs. 1 GG ein Recht der Veranstalter*innen „auf kommunikativen Erstschlag" ableiten, das es ihnen erlaubt, ihr Anliegen in einem angemessen zeitlichen Rahmen zunächst selbst darzustellen.

---

3 So aber VG Berlin: Beschluss v. 29.4.2016, Az. 1 L 282.16, und Urteil v. 17.3.2016, Az. 1 K 229.1; zur Zulässigkeit einer staatlichen Veranstaltung zur Verhinderung eines Naziaufmarsches vgl. BVerfG: Beschluss v 6.5.2005, Az. 1 BvR 961/05, juris Rn. 22–30

4 So das BVerfG schon im Volkszählungsurteil v. 15.12.1983, BVerfGE 65, 1, 43, und im Brokdorf-Beschluss, BVerfGE 69, 315, 349

5 Hartmann, M.: Protestcamps als Versammlung i.S.v. Art. 8 I Grundgesetz?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2018, H. 4, S. 200–206 (200)

6 BVerfG: Beschluss v. 26.6.2014, 1 BvR 2135/09, in: NVwZ 2014, S. 1453, Rn. 11

7 VG Berlin: Urteil v. 29.4.2009, Az. 1 A 115.07

8 Malthaner, S.; Teune, S; Ullrich, P. (Hrsg.): Eskalation, Dynamiken der Gewalt im Kontext der G20-Proteste in Hamburg 2017, Hamburg/Berlin 2018, S. 66 ff.

So gesehen schützt Versammlungsfreiheit einen typenoffenen, kontingenten Prozess gesellschaftlicher Reflexion und Selbstvergewisserung in Form gemeinschaftlicher Verkörperung dissentierender Positionen. Der durch Versammlungsgesetze gesetzte Rahmen, der den Behörden die Befugnis für reglementierende Eingriffe zur Durchsetzung wie zur Beschränkung von Demonstrationen verschafft, kann folglich nie ein „Versammlungsfreiheitsgesetz" sein,[9] sondern ist immer ein Versammlungsfreiheitsbeschränkungsgesetz.

Macht der Straße vs. Herrschaft des Rechts

Protestereignisse sind mit dem ihnen innewohnenden Potential „ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie" auf Veränderung, Wandel und Infragestellung des Bestehenden angelegt. Demgegenüber ist das Versammlungsrecht auf die Bewahrung von Ruhe, Ordnung und Landfrieden programmiert. Es orientiert sich an den Realitäten von 1953, als das Versammlungsgesetz des Bundes erstmals erlassen wurde und Versammlungen vorwiegend von Parteien, Gewerkschaften oder Verbänden in ordentlicher Marschformation unter Verwendung von Ordnern mit weißer Binde abgehalten wurden. Der normierte Normalfall des VersG atmet noch ganz den Odem einer Staatsveranstaltung: mit einem Leiter an der Spitze, der bis teilweise in die 90er Jahre hinein noch als Beliehener betrachtet wurde, der öffentliche Amtsgewalt ausübe und dessen Anweisungen zu befolgen seien (vgl. § 10 VersG).

1968 stellten Alfred Dietel, Kurt Gintzel und Michael Kniesel – drei hohe Polizeibeamte aus Nordrhein-Westfalen – im Vorwort zur ersten Auflage ihres Kommentares zum Versammlungsgesetz fest: „Das Versammlungsrecht ist lange Zeit ausschließlich als negatives Statusrecht betrachtet worden. Seine Ausübung wurde geduldet, nicht gewünscht. Der Gebrauch der Versammlungsfreiheit galt als potentiell gefährlich, besonders, wenn es um politische Aussagen ging. Von dieser Grundauffassung ist viel geblieben."[10] Dem wollten die Autoren mit einer freiheitsbetonten Kommentierung entgegenwirken, die von einer „Aus-

9 vgl. Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein v. 18. Juni 2015; Art. 1 des Entwurfs der Berliner SPD für ein „Gesetz zur Stärkung von Sicherheit und Teilhabe im demokratischen Gemeinwesen" von 2019

10 Dietel, A.; Ginzel, K.; Kniesel, M.: VersG, Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 8. Auflage, Köln; München 2008, S. 1

gangsvermutung für die Zulässigkeit von Versammlungen und Demonstrationen“ ausgeht. Eine Denkweise, welche das BVerfG den Behörden im Brokdorf-Beschluss 17 Jahre später mit dem „Vorbild friedlich verlaufener Großdemonstrationen“ zum Ausgangspunkt exekutiver Gefahrenbewertung machte.[11] Die Vorgabe des Ersten Senats, „die grundrechtsbeschränkenden Gesetze stets im Lichte der grundlegenden Bedeutung (der Versammlungsfreiheit) im freiheitlichen demokratischen Staat auszulegen“ und behördliche Eingriffe auf ein Maß zu beschränken, das „zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist“, prägt auch heute noch die rechtlichen Auseinandersetzungen um die Zulässigkeit von Protesten.[12]

Gleichwohl dominieren polizeiliche Setzungen die gerichtlichen Verfahren: Das beginnt mit der Gefahrenprognose, mit der die Versammlungsbehörde Verbote oder Auflagen begründet. Es setzt sich fort in der Ermessensbetätigung der Polizei, was sie für (noch) zulässigen, wenn auch ärgerlichen oder lästigen Protest erachtet und was schon als Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Und es reicht bis zur strafrichterlichen Beweiswürdigung und zu präventiven Maßnahmen der Freiheitsentziehung (Sicherungs- oder Rückführungsgewahrsam). Versammlungsrechtliche Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten sind ganz überwiegend Eilrechtsschutzverfahren. Ihre anwaltliche und richterliche Bearbeitung steht unter enormem Zeitdruck. Nicht selten werden Auflagenbescheide erst wenige Tage oder gar Stunden vor Versammlungsbeginn bekannt gegeben, so dass für die Beschreitung des Rechtsweges – oft durch mehrere Instanzen – kaum Zeit bleibt. Die Qualität verwaltungsgerichtlicher Kontrolle lebt von den Möglichkeiten umfassender Sachverhaltsaufklärung und dialogischem Rechtsgespräch in der mündlichen Verhandlung – beides findet im Eilverfahren nicht statt. Die Möglichkeiten des Gerichts, die Richtigkeit der von der Behörde als gefahrbegründend präsentierten Tatsachen zu überprüfen, sind gering. In zeitlichen Stresssituationen kommt zudem den in Schriftsätzen formulierten Einwendungen, mit denen Anwält*innen die Gefahrenprognose der Polizei hinterfragen, nur ein geringes Gewicht zu. Demgegenüber wirken Gefah-

11 BVerfGE 69, 315, 356

12 BVerfGE 69, 315, 349 ; vgl. auch Leitsatz 1, S. 361 f.

ren bestätigende oder erhöhende Informationen selbst dann noch fort, wenn sie sich als falsch, fehlerhaft oder unverwertbar herausstellen.[13]

Mit der gerichtlichen Entscheidung ist das Ringen um das und mit dem Versammlungsrecht in der Regel nicht abgeschlossen. Es setzt sich vielmehr auf der Straße fort: in der Interaktion der Protestierenden, dem Agieren der Polizei und dem Kampf um die Deutungsmacht. Dabei hat sich gezeigt, dass Versammlungen ihre Positionen dann am besten zur Geltung bringen können, wenn sich die Polizei zurückhält, auf den Raumschutz begrenzt und dabei transparent und vorhersehbar agiert. Demgegenüber schrecken eskalative Einsatzkonzepte (frühzeitiges Behelmen mit Sturmmasken, Präsentation von Wasserwerfern, Räumfahrzeugen, neuerdings auch militärischer Bewaffnung) und widersprüchliches Agieren (z.B. Durchsetzen von Verboten entgegen gerichtlicher Gestattung) nicht nur potentielle Teilnehmer*innen vom Protest ab, sondern tragen selbst zu einer möglichen Eskalation der Lage bei.

Gleichwohl ist auch die Brokdorf-Demonstration 1981 trotz des vom BVerfG bestätigten Verbots und gegen die polizeiliche Verpflichtung zur Auflösung (§ 15 Abs. 4 VersG) im Zusammenwirken von Protestierenden und Polizei durchgesetzt worden. Ebenso die Proteste gegen den G8-Gipfel in Heiligendamm 2007. Die notwendigen gesetzlichen Änderungen für eine entkriminalisierte und damit auch der Polizei mehr Duldsamkeit ermöglichende Handhabung von Protesten fehlt trotz mancher Liberalisierung in den neuen Landesversammlungsgesetzen bis heute. Demgegenüber wurden die Strafen für Widerstandshandlungen gegen die Polizei eigens für den G20-Gipfel unerträglich verschärft (§§ 113 ff. StGB) und die Polizei rüstet sowohl bei der Verwendung von Überwachungs- als auch von Waffentechnik auf.

Kampf ums Versammlungsrecht

Auseinandersetzungen um das Versammlungsrecht sind Kämpfe um den Erhalt, die Selbstaneignung und Rückerschließung des öffentlichen Raumes – auch und gerade angesichts zunehmender Privatisierung, Gentrifizierung und Kommerzialisierung öffentlicher Begegnungs- und Lebensräume. Für diese Nutzungskämpfe hat das BVerfG mit seinem

13 vgl. Kern, M.: Einschätzungsverzerrungen der richterlichen Risikoabschätzung: Das Beispiel der Grundrechtsanwendung auf extremistische Betätigungen, in: Arndt, F. u.a. (Hrsg.): Freiheit - Sicherheit - Öffentlichkeit, Baden-Baden 2009, S. 83–110.

Fraport-Urteil vom 22. Februar 2011 und dem Beschluss zum „Bierdosen-Flashmob für die Freiheit“ vom 18. Juli 2015 ein „öffentliches Forum“ offen gehalten, „auf dem Bürger ihre Anliegen besonders wirksam in die Öffentlichkeit tragen und hierüber die Kommunikation“ auch dann „anstoßen können“, wenn der Raum, in dem der Protest stattfinden soll, längst privatisiert ist. Verbote könnten nicht auf den Wunsch gestützt werden, „eine ‚Wohlfühlatmosphäre‘ in einer reinen Welt des Konsums zu schaffen, die von politischen Diskussionen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen frei bleibt.“ Nicht weniger programmatisch als 1985 stellt das Gericht klar: „Ein vom Elend der Welt unbeschwertes Gemüt des Bürgers ist kein Belang, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf.“[14]

Nichts anderes kann für den Wunsch des Wochenendbummlers gelten, in öffentlichen Grünanlagen unbeschwert und ungestört von Protestcamps flanieren zu können. Denn mit ihrem Camp schaffen die Zeltenden nicht nur notwendige physische Voraussetzungen für die Teilnahme an Protestereignissen, sondern eröffnen durch ihre vorgelebten Praktiken selbst einen „symbolischen Raum …, in welchem (diese Praktiken) einen genuin politischen Sinn erhalten“ und schon durch ihre Existenz zur Gegenöffentlichkeit werden.[15]

Bei alledem kommt dem juristischen Kampf um das Versammlungsrecht eine strategisch bedeutende Rolle zu. Von der Polizei wird erwartet, dass sie ein von der Politik identifiziertes Problem mit den Mitteln löst, die ihr zur Verfügung stehen. Allein das Recht bestimmt, ob und wie die verfügbare Technik und personelle Überlegenheit eingesetzt wird und wie viel Selbstorganisation und Staatsferne der Versammlung dann noch verbleibt. Es ist damit zugleich ein Korsett für das polizeiliche Handeln, das je enger geschnürt, der Polizei auch eine Chance lässt, ihrer „Erfolgsverpflichtung“ zu entfliehen und auf den Einsatz bestimmter Mittel von vornherein zu verzichten. Dauerhafte Erfolge können hierbei nicht erwartet werden – solange sie nicht auf der Straße erkämpft und verteidigt werden.

---

14 BVerfGE 128, 226–278 (266)

15 Roman, T.; Fernziel, F.; Plöse, M.: In letzter Instanz? Die juristische Auseinandersetzung um das Antikapitalistische Camp, https://g20.protestinstitut.eu/rechtsstreit (2018)

Kontrolle von Polizeihandeln

Schwierige Wege führen selten zum Ziel

von Anna Luczak

Im Rahmen der Konferenz „40 Jahre Bürgerrechte & Polizei/CILIP" nahm Rechtsanwältin Anna Luczak Stellung zu den Möglichkeiten und Schwierigkeiten der justiziellen Kontrolle polizeilichen Handelns. Wir dokumentieren ihren Vortrag in überarbeiteter Form.

Wie steht es aktuell um die Kontrolle der Polizei? Mein Vorredner, Philipp Krüger, Sprecher der Themenkoordinationsgruppe Polizei und Menschenrechte von Amnesty International, hat zu Polizeigewalt referiert und dazu, wie eine Forderung an eine effektive Kontrolle hauptsächlich in Bezug auf strafrechtlich relevante Vorfälle lauten könnte. In meiner Praxis ist Polizeigewalt nur einer von vielen Fällen, in denen polizeiliches Handeln rechtswidrig ist oder rechtswidrig sein kann. Denn es gibt natürlich auch polizeiliches Handeln, das gegen das Gesetz verstößt und insofern rechtswidrig ist, das aber nicht strafrechtlich relevant ist und auch nicht mit Gewaltanwendung einhergeht. Ich will das am Beispiel des Umgangs der Polizei mit Versammlungen erläutern.

Dazu möchte ich zuerst auf das Brokdorf-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1985 verweisen. Das ist ein Urteil, auf das sich Anwältinnen oder Anwälte immer sehr gern beziehen, weil dort die Grundsätze der Versammlungsfreiheit hochgehalten werden. In dem Urteil heißt es, dass es zu den wichtigsten Grundrechten gehört, wenn sich Menschen zusammen finden und ihre Meinung äußern. Das gilt auch auf der Straße, und das wird in dem Urteil sehr poetisch ausgeführt:

„In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, wobei die Teilnehmer einerseits in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und des Umganges miteinander oder die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne

des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen … Das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung (äußert) sich nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung, die sich in einem demokratischen Staatswesen frei, offen, unreglementiert und grundsätzlich ‚staatsfrei' vollziehen müsse."[1]

Das Brokdorf-Urteil ist damit das Grundurteil für die Freiheit der politischen Meinungsäußerung auf Demonstrationen, die sich komplett straffrei und staatsfrei abspielen soll, die Polizei soll sich *daneben* aufhalten.

Bereits in diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht aber auch deutlich gemacht, dass das nicht für alle gilt. Wenn Leute sich anders benehmen, als man sich benehmen sollte, dann kann sich die Reaktion des Staates auch ganz schnell ändern. Wer sich gewalttätig an den Staat adressiert, wird auf jeden Fall verlieren. Pädagogisch erläutert das Bundesverfassungsgericht: „Von den Demonstranten kann ein friedliches Verhalten umso mehr erwartet werden, als sie dadurch nur gewinnen können, während sie bei gewalttätigen Konfrontationen am Ende stets der Staatsgewalt unterliegen werden und zugleich die von ihnen verfolgten Ziele verdunkeln ..."

Der Staat möchte also ein sehr weitgehendes Demonstrationsgrundrecht gewährleisten – aber in Grenzen. Im Zusammenhang mit Versammlungen gibt es viele polizeiliche Möglichkeiten, um dies durchzusetzen, Polizeigewalt ist nur eine davon. Man kann eine Versammlung von vornherein verbieten, eine bestimmte Route vorgeben, sie auflösen oder Vorkontrollen durchführen. Die Polizei kann außerdem Auflagen erlassen, etwa die Lautstärke begrenzen oder eine bestimmte Zahl von Ordner*innen verlangen, es darf mitunter kein Zelt aufgestellt oder die Versammlung kann aufgezeichnet werden. Es kann auch Maßnahmen gegen Teilnehmer*innen der Versammlung geben, etwa den Ausschluss von Demonstrierenden, die Anwendung von Gewalt bei Sitzblockaden oder Festnahmen und die anschließende strafrechtliche Verfolgung.

1 BVerfG: Urteil v. 14.5.1985, Az.: 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81

Verschiedene Rechtswege

Das sind Beispiele, in denen Betroffene ihrem hehren Versammlungsrecht frönen wollten und sich im Anschluss gegen polizeiliche Maßnahmen wehren müssen. Für die Überprüfung dieser Fälle gibt es verschiedene Möglichkeiten. Ist die Versammlung im Vorfeld verboten worden, kann man Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht suchen. Das betrifft auch die Anwendung körperlicher Gewalt; wenn also eine Person aus der Versammlung herausgezogen und ihr Widerstand mit Schmerzgriffen oder gezielten „Schockschlägen" gebrochen wurde – sie also letztlich verprügelt wurde –, kann auch dies vor dem Verwaltungsgericht landen. Die Kläger*innen können dort feststellen lassen, dass diese Anwendung polizeilicher Gewalt rechtswidrig war.

Man kann auch eine Strafanzeige gegen die Polizeibeamt*innen erstatten oder, falls auch noch ein strafrechtlicher Vorwurf gegen die Person erhoben wurde, sich dagegen verteidigen.

Zu den justiziellen Wegen gehört es auch, Schadensersatzansprüche zu verfolgen, etwa wenn unrechtmäßig Gewahrsam verhängt worden ist oder natürlich auch, wenn man verletzt wurde. Dafür müssen die Betroffenen dann zum Zivilgericht gehen.

Welches von diesen Beispielen der juristischen Verfolgung ist nun zu empfehlen?

Verfahren vor den Verwaltungsgerichten

Bei den Verwaltungsgerichten müssen die Betroffenen die Klage selbstständig erheben, man muss also selber vortragen, was geschehen ist. Dafür müssen auch die Beweismittel vorgelegt werden, die Kläger*innen tragen die Beweislast. Sie haben dabei nicht die Möglichkeiten wie die Polizei, selbst Ermittlungen zu führen. Das ist auch problematisch, wenn Zeug*innen benannt werden sollen, denn es ist den Kläger*innen vielfach unklar, welche Folgen dies für die infrage kommenden Personen hätte. Außerdem kostet eine Klage, wenn sie selbstständig vor dem Verwaltungsgericht erhoben wird, auch Geld.

Der Vorteil solcher Klagen ist, dass Verwaltungsgerichte vergleichsweise unabhängige Gerichte sind. Staatsanwaltschaften und Strafgerichte setzen viel eher auf eine Bewertung von außen, etwa auf die Ergebnisse von polizeilichen Ermittlungen. Die Verwaltungsgerichte hingegen haben nicht so häufig mit Polizeibeamt*innen als Zeug*innen zu tun

und sind deshalb weniger voreingenommen. Andererseits haben die Verwaltungsgerichte durch ihre geringere Erfahrung mit solchen Fällen manchmal auch weniger Einblick in die Realität von Versammlungsgeschehen. Manchmal fehlt es auch am Interesse, den konkreten Hergang einer Tat zu ermitteln.

Schließlich ist das Ergebnis eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, wenn es gewonnen wird, lediglich die Feststellung der Rechtswidrigkeit. In einem solchen Urteil steht also nur, dass es nicht in Ordnung war, was die Polizei gemacht hat, ansonsten bekommt man nichts. Will man anschließend Schadensersatz erstreiten, muss man noch zum Zivilgericht gehen. Es wird auch keine Polizeibeamt*in für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen, hierfür müssten die Betroffenen noch zum Strafgericht gehen.

Verfahren vor den Strafgerichten

Bei den Strafgerichten stehen wir vor der Problematik der so genannten strafrechtlichen Rechtmäßigkeit. Das betrifft Situationen, in denen Personen sich dagegen verteidigen müssen, dass die Polizei sagt, sie habe die Person mit Gewalt aus der Demonstration herausholen müssen. Sie habe dies tun müssen, weil die Person vorher eine Straftat begangen habe. Dem aus Sicht der Polizei berechtigten Herausholen habe sich die Person dann angeblich widersetzt. In solchen Fällen muss geklärt werden, ob die Person sich widersetzen durfte, weil die polizeiliche Handlung rechtswidrig war, oder nicht.

Nun ist es so, dass nach dem „strafrechtlichen Rechtsmäßigkeitsbegriff“ eine polizeiliche Handlung erst dann als „rechtswidrig“ gilt, wenn sie sehr weit von der Rechtslage entfernt war. Nur wenn von Seiten der Polizei grundlegende Formvorschriften missachtet oder grobe Ermessensfehler gemacht wurden, kann es gerechtfertigt sein, dass eine betroffene Person versucht hat, sich aus einem Polizeigriff herauszuwinden.

Problem: Polizei-Zeug*innen-Gläubigkeit

Die zweite Problematik ist, dass Strafgerichte eine sehr deutliche Gläubigkeit in Bezug auf Aussagen von Polizeibeamt*innen haben. Wenn diese also im Zeugenstand davon erzählen, eine Situation sei sehr gefährlich gewesen und man habe riesige Angst gehabt, fast hätte es Tote gegeben – dann sitzen sehr viele Richter*innen mit großen Augen da

und nicken. Egal wie übertrieben Polizeibeamt*innen ein Geschehen schildern, sind Strafrichter*innen oft bereit, ihnen zu glauben. Es ist eine Grundproblematik, wenn man versucht, polizeiliches Handeln überprüfen zu lassen, dass es sehr schwer ist, das tatsächliche Geschehen auf der Straße dem Gericht nahe zu bringen.

Schon bei den Verwaltungsgerichten ist es schwierig zu argumentieren, wenn Zeug*innen das Gegenteil von dem berichten, was Polizei-Zeug*innen erzählen. Im Strafrecht ist das noch viel deutlicher. Wenn man Zeug*innen benennt dafür, dass eine Person eben nicht nur mit einem einzelnen „Schockschlag" geschlagen wurde, „um eine Versteifung zu lösen", wie ein Polizei-Zeuge sagt, sondern mehrere solcher Schläge erhielt, dann wird oftmals der Polizei-Zeuge dem widersprechen und sagen: Nein, es war nur ein einfacher Schlag. In der Konsequenz muss die Person, die ausgesagt hat, dass es fünf Schläge gewesen sind, damit rechnen, dass gegen sie ein Verfahren wegen Falschaussage geführt wird.

Kontrolle erfordert Unabhängigkeit und Realitätsnähe

Schauen wir uns also die verschiedenen Möglichkeiten zur justiziellen Aufarbeitung an, stellen wir fest, dass die Gerichte entweder weit weg sind von der Realität oder zu nah dran, etwa weil sie oft mit den gleichen Polizeizeug*innen in anderen Verfahren zu tun haben und auch darauf angewiesen sind, ihnen zu glauben.

Wenn es also eine Institution geben soll, die eine effektive Kontrolle über das polizeiliche Handeln ausüben soll, dann muss diese unabhängig von den bestehenden Institutionen sein. Andererseits muss sie aber auch aus Personen bestehen, die nahe an der Realität sind. Das hat z. B. die Hamburger Kontrollkommission, die es mal gegeben hat, umgesetzt. Die Kontrollkommission war mit bestimmten Fällen von Polizeigewalt befasst. Sie bestand aus gewählten, ehrenamtlichen Personen, die sich mit der Thematik polizeilichen Handelns auskannten.

Wenn man eine solche Stelle aber bei der Polizei einrichtet, hat man natürlich das Problem der fehlenden Distanz: Wird die Stelle mit einer Polizeibeamt*in besetzt, und wie wird diese ausgewählt? Dazu kann man sich das Beispiel Norwegen oder Niederlande anschauen. Dort sind zwar Polizeibeamt*innen in einer unabhängigen Ermittlungsstelle beschäftigt, die erhalten aber eine sogenannte Quarantänezeit, bevor sie dorthin versetzt werden.

Dann gibt es andere Stellen, wo gesagt wird, wir wollen gar keine ursprünglichen Polizeibeamt*innen in dieser Ermittlungsstelle, sondern Personen, die eigens dafür ausgebildet werden.[2]

Verfahrensgang bei unabhängigen Ermittlungen

Wenn man eine unabhängige Ermittlungsstelle einrichtet, muss auch entschieden werden, wie es denn weitergeht, wenn diese Stelle Ermittlungen vorgenommen hat: Landet das Verfahren dann auch vor den üblichen Gerichten, ist auch die übliche Staatsanwaltschaft für diese Ermittlung zuständig? Oder braucht es dafür dann eine unabhängige Staatsanwaltschaft? Wie hoch muss man also in den Institutionen gehen, um bei der Verfolgung von Polizeigewalt auch wirklich eine Unabhängigkeit zu gewährleisten? Es wäre politisch und gesetzestechnisch deutlich schwieriger umzusetzen, wenn man anstrebt, den Bereich der Aufklärung und Verfolgung von Polizeigewalt ganz aus der üblichen Strafverfolgung und ihren Institutionen herauszunehmen.

In der Praxis liegt die Ermittlungskompetenz oft bei der Behörde, gegen die sich auch die Vorwürfe richten. Sie hat beispielsweise Filmmaterial und andere Beweismittel in der Hand und kennt auch die Namen der eingesetzten Polizeibeamt*innen, wenn diese wegen einer fehlenden Kennzeichnungspflicht nicht nachvollziehbar sind. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in Urteilen zwar keine Patentlösung vorgeschlagen, aber in vielen Einzelfällen geurteilt, dass Beweismaterial nicht dort gelagert werden darf, wo eine Einheit oder Abteilung rechtswidrigen Polizeihandelns beschuldigt wird. Denn wenn diese dann das Filmmaterial verwaltet, besteht die Gefahr, dass es nicht vollständig den Ermittlungen zur Verfügung gestellt, verfälscht oder „plötzlich“ gelöscht wird.

Außerdem hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof angemahnt, dass auch die ermittelnde Staatsanwaltschaft in solchen Verfahren unabhängig sein muss. Das ist gerade in Deutschland wichtig, wo oft

2 Zu den Erfahrungen mit unabhängigen Beschwerdestellen im Ausland: Töpfer, E.; Peter, T.: Unabhängige Polizeibeschwerdestellen – Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen, Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) – Analyse, Berlin 2017; generell zu solchen Institutionen: Töpfer, E.: Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen – Eckpunkte für ihre Ausgestaltung, DIMR Policy Paper Nr. 27, Berlin 2014

gesagt wird, die Unabhängigkeit der polizeilichen Ermittlungen sei nicht die Frage, denn die Leitung der Ermittlungen obliege der Staatsanwaltschaft, die ja nicht der Tat beschuldigt werde. De facto liegt das Auswerten des Beweismaterials aber in Händen der Polizei, bis diese das Verfahren irgendwann an die Staatsanwaltschaft abgibt. Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof hat anlässlich von Fällen, in denen die Staatsanwaltschaft sich nur alle halbe Jahre die Akte hat schicken lassen und mit kurzen Hinweise wieder zurück geschickt hat, erklärt, dass hier durch die Beteiligung der Staatsanwaltschaft die Unabhängigkeit der Ermittlungen nicht gewährleistet sei. Denn nicht die Staatsanwaltschaft, sondern die wirklich ermittelnde Person muss unabhängig sein. In diesem Zusammenhang hat der Menschenrechtsgerichtshof festgehalten, dass es nicht ausreicht, wenn es bei der Polizei zwei verschiedene Abteilungen gibt, sondern dass in Bezug auf die einzelnen ermittelnden Beamt*innen eine Unabhängigkeit bestehen muss.

Das heißt: Wenn es eine unabhängige Abteilung gibt, die für Polizeigewalt zuständig ist, aber die in dieser Abteilung arbeitende Beamtin nebenher auch noch einen anderen Bereich betreut, beispielsweise Straftaten von Obdachlosen, und dann eine obdachlose Person einen Vorwurf der Polizeigewalt erhebt, dann ist die Unabhängigkeit gerade nicht gewährleistet. Denn die einzelne Beamtin kann in der einen Funktion nicht ihre Vorurteile aus der anderen Funktion vergessen. Man muss die Unabhängigkeit einer Ermittlungsperson in Fällen von Polizeigewalt also in jedem einzelnen Fall bewerten.

Aus den Vorgaben des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes kann man also aus meiner Sicht vieles ableiten, wenn man eine wirklich unabhängige Ermittlungsstelle einrichten will.

Ermittlungsbefugnisse externer Stellen?

Wenn man eine aus dem üblichen Polizei-Apparat ausgegliederte Stelle einrichtet, stellt sich die Frage nach deren rechtlichen Befugnissen. Dürfen die Mitarbeiter*innen einer externen Kontrollstelle selbst ermitteln, das heißt durchsuchen, befragen oder Filmmaterial auswerten? Ein Beispiel dafür ist die Sonderpolizeistelle in Hamburg, die durch Rechtsverordnung eingerichtet wurde. Das ist das Dezernat für interne Ermittlungen „DIE“, das ganz aus dem Polizeiapparat herausgelöst ist. Per Rechtsverordnung hat Hamburg diesem Dezernat dieselben Befugnisse gegeben wie der normalen Polizei, die Mitarbeiter*innen dieser Stelle

sind also auch nach der Strafprozessordnung Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft. Das ist also juristisch möglich; es geht aber nur, wenn diese Ermittler*innen dann trotzdem der Staatsanwaltschaft zuarbeiten.

Ein anderes Beispiel ist die niederländische Sondereinheit der Polizei, die nicht der lokalen Staatsanwaltschaft, sondern der Generalstaatsanwaltschaft unterstellt ist, also einer höheren Ebene. Ob das nun in einem Flächenstaat wie der BRD sinnvoll ist, mag dahin gestellt bleiben. Die Niederlande sind ein kleinerer Staat, und da ist ein Zugriff der Generalstaatsanwaltschaft auf Ermittlungen leichter zu gewährleisten als das in Deutschland im Falle des Generalbundesanwalts möglich wäre.

Ich will keine Werbung für ein bestimmtes Modell machen, sondern die verschiedenen Möglichkeiten aufzeigen, spezielle Einheiten aufzubauen und diesen Ermittlungsbefugnisse wie der Polizei zu übertragen. Natürlich wird das umso schwieriger, je unabhängiger man das gestaltet. Wenn diese Abteilung ganz anders aussehen soll und die Mitarbeiter*innen ganz anders ernannt werden sollen, dann wird das schwieriger. Allerdings kann man nicht von Rechts wegen sagen, gemäß Grundgesetz ist es verboten, andere Ermittlungseinheiten einzurichten oder anderen Personen entsprechende Kompetenzen zu geben. Schließlich bleibt als Aufgabe ja die Strafverfolgung. Staatliche Stellen, die Straftaten aufklären und verfolgen, dürfen zum Zwecke der Aufklärung verhältnismäßige Grundrechtseingriffe vornehmen, egal ob sie „Polizei“ oder „unabhängige Ermittlungsstelle“ heißen.

Überforderung von Polizei-Ombudsleuten/Polizei-Beauftragten

Verschiedene Bundesländer haben Stellen wie Polizei-Ombudsleute oder Polizei-Beauftragte eingerichtet. Die große Problematik dabei ist, dass deren Tätigkeitsbereich sehr, sehr groß ist. Denn die oben als Beispiel genannten Demonstrationen betreffen nur einen kleinen Bereich von gegebenenfalls rechtswidrigem Polizeihandeln. Schaut man sich die gesamte Realität polizeilichen Handelns an, gibt es sehr viele weitere Felder, in denen sich Bürger*innen gegen polizeiliches Handeln wehren müssen, etwa im Bereich der Verkehrskontrolle. Wären unabhängige Polizeibeauftragte für alle Vorgänge zuständig, in denen Betroffene polizeiliches Handeln für falsch halten, dann haben wir eine riesige Masse an Fällen.

Sollte man also solch eine Stelle einrichten, wäre das Wichtigste, diese für den Bereich der Polizeigewalt oder Folter zuzuschneiden und von einer Beschwerdestelle für polizeilichen Umgang mit Verkehrsverstößen abzugrenzen. Hinzu kommt noch das Problem, dass Ombudspersonen oder Polizeibeauftragte mitunter auch die Kompetenz für Beschwerden von Polizeibeamt*innen bekommen, wenn also die Ausrüstung zu schwer ist oder die Arbeitszeiten schlecht sind. In den existierenden Modellen gehört dies zur Aufgabe von Polizeibeauftragten dazu. Zählt man diese Aufgabenbereiche zusammen, also die Fälle von Polizeigewalt, die Beschwerden aus der Polizei heraus plus die Verkehrskontrollen, dann kann man sich vorstellen, dass die Ressourcen dieser Stelle zu knapp sind, um sich ernsthaft und tiefgehend mit den Fällen zu beschäftigen. Der wichtigste Punkt für mich ist deshalb eine wirklich unabhängige Stelle, die sich aber nur mit Fällen von Polizeigewalt und nicht mit allem Möglichen beschäftigt.

Europäischer Polizeikongress 2019

Die Kommodifizierung von Sicherheit

von Stephanie Schmidt und Roman Thurn

Am 19. und 20. Februar 2019 richtete die überregionale und private Zeitschrift für den öffentlichen Dienst *BehördenSpiegel* den 22. Europäischen Polizeikongress (EPK) aus. Unter dem Titel „Fokus Europa: Migration – Integration – Sicherheit" fanden sich Vertreter *innen aus der Politik, den Sicherheitsbehörden und den in diesem Feld tätigen Unternehmen ein.

Das titelgebende Thema war jedoch nicht überall auf dem Kongress präsent. Vielmehr handelte es sich weitgehend um eine Messe, auf welcher Technologien für Sicherheitsbehörden, vom elektrischen Polizeiauto („lautlos und einsatzbereit") bis hin zur neuesten Software der Firma IBM zur Erstellung von Netzwerkanalysen präsentiert wurden. Neben der Messe, Inputvorträgen und Podiumsdiskussionen fanden auch diverse Panels im kleineren Rahmen statt. Dort wechselten sich Vorträge von tendenziell akademischem Charakter mit solchen ab, welche als Werbevorträge für Soft-, Hard- und – so ließe sich in Bezug auf Rüstungsgüter sagen – *hardest ware* klassifiziert werden können.

Ein Zugang, sich den auf dem EPK beobachteten Phänomenen zu nähern, lässt sich vor dem Hintergrund einer Kritik des Sicherheitsfetischismus entwickeln. Ein Fetischismus, der, wie wir noch argumentieren werden, der Organisation der Polizei zu eigen ist und der daher den Diskurs im Wesentlichen bestimmt. Wir beziehen uns dabei auf Anna Kern, die betont, dass eine solche Analyse notwendig sei, um „den hohen legitimatorischen Wert des Sicherheitsbegriffs gesellschaftstheoretisch einzuordnen".[1]

1 Kern, A.: Produktion von (Un-)Sicherheit. Urbane Sicherheitsregime im Neoliberalismus. Münster 2016, S. 112

Sicherheit als Fetisch der Polizei

Die Polizei als Organisation, die es als ihre originäre Aufgabe versteht, Sicherheit herzustellen, entwickelt allein aufgrund ihrer spezifischen Arbeit einen Fokus auf und ein Begehren nach Sicherheit. Dieser Begriff von Sicherheit bezieht sich im Wesentlichen auf die Abwesenheit von „Gefahren" im polizeirechtlichen Sinne und steht damit dem englischen Begriff der *security* näher als dem der *safety*. Eine so verstandene Sicherheit ist wesentlicher polizeilicher Arbeitsinhalt und damit inhaltlicher Bezug aller polizeilichen Tätigkeiten – unabhängig davon, an welches Objekt er sich heftet.[2] Der Wert des Begriffs der Sicherheit, der sich daraus für die sogenannten Sicherheitsbehörden ergibt, lässt sich hier in Beziehung zu dem Marx'schen Begriff des Fetischcharakters der Ware setzen.[3] Für die Sicherheitsbehörden ist ihr Fetisch der Sicherheit daher ein *notwendig* falsches Bewusstsein – und zugleich insofern ein *falsches* Bewusstsein, als darin komplexe soziale Verhältnisse zur (nicht im polizeirechtlichen Sinn) abstrakten ‚Gefahr' verdinglicht werden. Dabei steht die Polizei nicht allein: Vielmehr wird der Fetisch in weiten Teilen der Bevölkerung – derzeit prominent im diffusen ‚(Un-)Sicherheitsgefühl'[4] – geteilt, wodurch sich dessen legitimatorische Funktion erfüllt.

Vor diesem Hintergrund werden auch die inhaltlichen Leerstellen der präsentierten Debatten auf dem EPK 2019 erklärlich. So rahmten zwar die Themenkomplexe Migration und Integration den EPK 2019 inhaltlich, verhandelt wurden aber vorwiegend die damit im Zusammenhang stehenden sicherheitspolitischen Problemlagen. Und dabei ging es nicht um Sicherheit für Migrant*innen selbst, sondern – das kann in dieser Allgemeinheit festgehalten werden – für die jeweiligen Inländer*innen. So wurde auf dem Panel *Border Security in Europe* etwa die Organisation und (insbesondere die personelle) Aufstellung und der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX in extenso diskutiert. Unhinterfragt jedoch blieb die Annahme, dass es sich bei den Problemen in erster Linie um Probleme der Sicherheit für EU-Inländer*innen handle.

---

2 vgl. auch Jacobsen, A: Die gesellschaftliche Wirklichkeit der Polizei. Eine empirische Untersuchung zur Rationalität polizeilichen Handelns, Bielefeld 2001

3 vgl. Kern a.a.O. (Fn. 1)

4 Stolle, P.: Das (Un-)Sicherheitsgefühl – ein untauglicher Begründungszusammenhang für eine Politik der Inneren Sicherheit, in: Kritische Justiz 2011, H. 1, S. 16–24

Darunter falle insbesondere die „Sekundärmigration“ von Geflüchteten aus einem EU-Staat – in der Regel an der Außengrenze –, den sie als ersten betreten haben und der nach der „Dublin“-Verordnung für die Bearbeitung ihres Asylantrags zuständig ist, in einen anderen im Innern der Union. Diese Migration erweise sich als „Schleuser- und Kriminalitätsgeschäft“, so Jürgen Schubert, Vizepräsident des Bundespolizeipräsidiums. Dass die „Sekundärmigration“ aufgrund der geografischen Lage Deutschlands im Innern der EU für die meisten Geflüchteten die einzige Möglichkeit darstellt, hierher zu kommen, wurde nicht erwähnt. Es wurde außerdem nicht weiter konkretisiert, worin denn die Bedrohung läge, wenn einige zehntausend Migrant*innen mehr in Europa ankämen. Luigi Iandoli vom italienischen Zentraldirektorat für Immigration und Grenzpolizei verbuchte den Rückgang von gut 100.000 Flüchtenden, die 2017 in Italien ankamen, auf etwa 20.000 im Folgejahr als „Erfolg“. Beiläufig konstatierte er, dass die erfolgreiche Abwehr von Flüchtenden ohne die Unterstützung der libyschen Regierung nicht möglich gewesen sei. Die sogenannte Bekämpfung der Fluchtursachen dagegen war nicht Gegenstand der Diskussion: Die rhetorische Frage Jürgen Schuberts etwa, woher der Migrationsdruck derzeit käme, zielte lediglich auf den geographischen Raum. Die west-mediterrane Route rücke verstärkt ins Zentrum. Umso wichtiger – so Schubert weiter – sei neben dem integrierten Grenzmanagement und einer einheitlichen Erfassung von Migrant*innen, dass Frontex auch außerhalb der EU tätig werde.

Die *Discussion of the Ministers and Senators of the Interior* widmete sich zunächst der Problematik von rückkehrenden Kämpfer*innen des *Islamischen Staats* in die Europäische Union. Die Aberkennung der Staatsbürgerschaft wurde jedoch, anders als im Fall von Shamima Begumin aus Großbritannien, weitgehend verworfen (allenfalls bei einer doppelten Staatsbürgerschaft sei dies möglich, so der bayerische Innenminister Joachim Herrmann). Stattdessen sollten die Prozesse in Deutschland geführt und Programme zur Deradikalisierung gefördert werden.

Als zweiter Punkt wurde das Problem der sogenannte *Clans* in Berlin und Nordrhein-Westfalen zur Sprache gebracht. Der nordrhein-westfälische Innenminister Herbert Reul betonte, dass das Problem aus Angst vor Vorwürfen des Rassismus zu lange nicht angegangen worden sei, doch: „Damit ist jetzt Schluss!“. Der Staat müsse nun „Flagge zeigen“ und konsequent „rechtsfreie Räume“ bekämpfen. (Zu diesen zählte er explizit auch den durch Aktivist*innen besetzten Hambacher Forst.) Während Innenminister Niedersachsens Boris Pistorius der Auffassung

widersprach, das Problem der Clans sei aus Angst vor Vorwürfen des Rassismus nicht behandelt worden, konstatierte Berlins Innensenator Andreas Geisel, dass es gerade eine rassistische Migrationspolitik der 1970er und 1980er Jahre gewesen sei, welche die Entstehung von Clanstrukturen begünstigt und gefördert habe.

Dies sind nur einige Beispiele von Argumentationsmustern, die im EPK in der Debatte um Migration und Integration genutzt wurden. Als semantischer Kontext fungierte in diesem Feld weitgehend das unbestimmte wie wirkmächtige ‚(Un-)Sicherheitsgefühl' der europäischen Bürger*innen. Explizit wurde dies während der *Joint Task: Integration* vom Tübinger Oberbürgermeister Boris Palmer angesprochen: Er behauptete, dass sich die Bewohner*innen Tübingens nachts aufgrund vieler herumstehender migrantischer Jugendlicher oft nicht mehr sicher in ihrer Stadt fühlten. Beinahe alle Diskutant*innen waren sich einig, dass die Lösung hierfür nicht nur in der Beschaffung von Arbeitsplätzen und im Spracherwerb zu suchen sei, sondern dass von den Migrant*innen der Respekt vor der Kultur der Gastgeberländer zu fordern sei. Straffällig gewordene Migrant*innen seien auszuweisen – sofern sie überhaupt einen Anspruch geltend machen könnten, denn ein Menschenrecht auf Migration gebe es nicht, verkündete Wolfgang Sobotka, Präsident des österreichischen Nationalrats (ÖVP). Eine Ausnahme in dieser Runde stellte der Präsident der Brüsseler Polizei Michel Goovaerts dar, der mehrfach wiederholte, dass es eben nicht auf eine als Assimilation missverstandene Integration von Migrant*innen ankäme, sondern einzig das Gespräch auf Augenhöhe und gegenseitiger Respekt zielführend seien. Ein höherer Anteil an Migrant*innen bei der Polizei selbst sei hierbei förderlich.

Die Ursachen der Probleme wurden weder an der Oberfläche genannt noch in der Tiefe behandelt. Migration wurde als etwas Fremdes und stets sicherheitspolitisch Relevantes dargestellt. Dabei wurde oft auch dann von Migrant*innen gesprochen, wenn Geflüchtete gemeint waren. Wurden sie einmal näher beschrieben, dann als unheimliche Andere, die sich nicht an Regeln halten und durch ihr abseitiges Verhalten den Alltag der Inländer*innen verunsichern oder gar gefährden.[5] Dieser diskursive Rahmen war derart präsent, dass auch zwischenzeitli-

5 zur Funktion quasi-mystischer Narrative im polizeilichen Kontext Schmidt, S.; Knopp, P.: Narrative der Militarisierung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 116 (Juli 2018), S. 30–37 (32ff.)

che Einschübe, dass der Großteil der Migrant*innen keine Straftaten begeht, dem Eindruck von Migration als eines grundlegenden sicherheitspolitischen Problems kaum entgegenwirken konnte. Dass das (subjektive) Unsicherheitsgefühl deshalb nicht den Migrant*innen angerechnet werden kann, sondern andere Ursachen hat – wie beispielsweise die Spaltung der Gesellschaft in miteinander in Konkurrenz stehende Subjekte[6] – taucht in dem Diskurs nicht auf. Die Unsicherheit erscheint nicht mehr als eine sozial produzierte Unsicherheit, sondern vielmehr als beinahe ontologische, die sich damit einer näheren Bestimmung entziehe. Je unbestimmter die Lage bleibt, desto leichter fällt die Projektion auf die unheimlichen Anderen.

Gleichzeitig ist dieser diskursive Fokus auf einem Kongress von Sicherheitsbehörden nicht unerwartet. Der polizeiliche Auftrag besteht in der Repression und Bekämpfung von Kriminalität – und nicht in der Abschaffung ihrer Ursachen, welche von der Polizei funktional eher ausblendet werden. Dies bildet innerhalb der organisationalen Logik eine Art notwendige Fiktion, die polizeiliches Arbeiten ermöglicht, zugleich jedoch jeweiligen Spezifika der zu bekämpfenden Kriminalität vor diesem Hintergrund verschwimmen lässt: Zwischen Wohnungseinbruchsdiebstählen, politischer Gewalt, islamistischem Terrorismus, häuslicher Gewalt, einfachen Ordnungswidrigkeiten und dem bloßen Herumstehen von migrantischen Jugendlichen wurde auf dem EPK 2019 – und dabei ist jedes einzelne dieser Felder bereits stark von (kontrafaktischen) Zuschreibungen, irrationalen Ängsten und Straflust geprägt – kaum mehr unterschieden.

Kommodifizierung der Sicherheit und technical fixes

Unter der Voraussetzung eines sicherheitspolitisch verengten Blicks wird die Kommodifizierung der Sicherheit möglich.[7] Für die verschiedensten Bedrohungslagen wird ein *technical fix* angeboten: eine technische oder quasi-technische Lösung. Diese kann in einer Anpassung der Rechtslage bestehen. Dietmar Schilff von der Gewerkschaft der Polizei lobte einmal mehr die Novellierung der Widerstandsparagrafen 113 und 114 des Strafgesetzbuchs im Jahr 2017. Die Firma Axon (ehemals Taser) pries ihr Elektroschockgerät als Mittel der Deeskalation an. Solche tech-

6 Kern a.a.O. (Fn. 1), S. 113
7 ebd., S. 114f.

nischen Lösungen werden umso attraktiver, je unbestimmter und mystischer die Sicherheitsprobleme erscheinen. Man ändert eine Stellschraube, und dann sollte es schon laufen. An den Ursachen der Gewalt ändert sich nichts.

Künstliche Intelligenz, *big data* und *smart policing* bildeten dementsprechend den eigentlichen Fluchtpunkt des Kongresses. Unter den Panel-Sessions machten die Themen *big* bzw. *mass data*, *cybercrime*, sichere Mobilfunkkommunikation, intelligente Videoanalyse, IT-Systeme, (intelligente) Videoüberwachung, *smart policing*, *digital criminalistics*, und *artificial intelligence* zwei Fünftel, also fast die Hälfte der angebotenen Panels aus. Das eigentliche Thema des Kongresses war dagegen mit lediglich einem Panel (*Migration and diversity – Empirical police research studies*) repräsentiert.

Auch die Nutzung von Künstlicher Intelligenz (KI) in der polizeilichen Ermittlungsarbeit wurde breit diskutiert. Jochen Dahlke (Abteilungsleiter Big Data bei der Zentralen Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich – ZITiS) etwa betonte, der Einsatz einer sogenannten „schwachen KI" zur Bewältigung größerer Datenmengen sei tendenziell grundrechtsschonend und diskriminiere nicht, denn: Die KI sei „weder neugierig noch nachtragend". Dies zeige sich auch beim Einsatz von KI im Zusammenhang mit der Videoüberwachung öffentlicher Orte. Gegenüber dem herkömmlichen Einsatz von Kameras habe die Unterstützung durch KI den Vorteil, dass datenschutzrechtliche Bedenken umgangen werden könnten. Durch die algorithmische Analyse von Bewegungsabläufen könne auf die Erhebung personenbezogener Daten verzichtet werden, betonte Thomas Köber (Polizeipräsident Mannheim) an anderer Stelle. Die Darstellung von Gesichtern werde nach der Erfassung mittels automatischer Verpixelung verhindert.

An die technischen Lösungen werden Erwartungen gestellt, welche diese – ungeachtet ihres Nutzens in der kriminalistischen Praxis, den diese gewiss mit sich bringen werden – nicht erfüllen werden können: Damit ein Attentat wie das vom Berliner Breitscheidplatz sich nicht wiederhole, forderte etwa Sabine Schumann (Bundesfrauenbeauftragte der Deutschen Polizeigewerkschaft – DPolG, Landesvorstand CDU Berlin) den Einsatz von mit KI ausgestatteten Kameras auf dem Berliner Alexanderplatz – unabhängig davon, ob eine automatische Auswertung von Bewegungsdaten ein Attentat dieser Art hätte verhindern können oder nicht. Selbiges gilt für die Ausweitung der Tätigkeit des *predictive policing* auf weitere Deliktfelder: Der Anbieter *Precobs* plant eine solche

Ausweitung etwa auf Felder wie Graffiti, und Álvaro Ortigosa (Freie Universität Madrid) berichtete von einer möglichen Anwendung in den Bereichen *hate speech* und häusliche Gewalt. Inwiefern sich der etwa *Precobs* zugrundeliegende *Near-Repeat*-Ansatz, der der Beschreibung von Erd- und Nachbeben entlehnt worden ist, sich auf diese Felder übertragen lässt, ist höchst fraglich. Insbesondere hinsichtlich der Anwendung auf häusliche Gewalt liegt eine Reanimation der *broken windows*-Theorie nahe.[8]

Diskursive Schließung

Es ist daher auch nicht weiter verwunderlich, dass auf dem EPK 2019 eine kritische Aufarbeitung der letzten sicherheitsbehördlichen Skandale nicht stattfand. So wurde der selbsternannte NSU 2.0, ein rechtsradikales Netzwerk dem höchstwahrscheinlich auch hessische Polizist*innen angehören und das durch rassistische Drohbriefe an die Anwältin Seda Başay-Yıldız auf sich aufmerksam machte, ebenso wenig genannt wie das „Netzwerk Hannibal", das sich aus Reservist*innen sowie Angehörigen der Bundeswehr und der Polizei rekrutierte und durch Recherchen der Tageszeitung *taz* aufgedeckt worden ist.[9] Einzig die vom niedersächsischen Innenminister Boris Pistorius geäußerten Bedenken bezüglich der Verfassungstreue von Polizist*innen mit Parteimitgliedschaft der AfD bildeten hiervon eine auffällige Ausnahme. Die Kritik am eigenen Diskurs erschien weitgehend unmöglich – unmöglich zu thematisieren und unmöglich zu sagen.[10] Migration wurde thematisiert als etwas nahezu Unheimliches, das unkontrolliert (oder schwer kontrollierbar) im besten Fall eine Herausforderung für die Arbeit der Polizei darstelle. Die ‚Magie' der Apparaturen und technischen Spielereien besteht vor dem Hintergrund des Fetischs der Sicherheit darin, dass durch sie eine Kontrolle über dieses unerträglich Unkontrollierbare suggeriert wird.

8 vgl. u.a. Lum, K.; Isaac, W.: To predict and serve?, in: Significance 2016, No. 5, S. 14–19

9 Taz v. 16.11.2018

10 Und das obwohl es in anderen Teilen der Polizei durchaus kritische Debatten etwa um die (bislang lückenhafte) Aufarbeitung des NSU oder rechtsradikale Strömungen innerhalb der Polizei gibt.

Inland aktuell

Gesetzentwurf gegen „darknet“ auf dem Weg

Es ist eine immer länger werdende Liste von Verfehlungen, die die Mehrheit deutscher Politiker*innen mittlerweile dem so genannten „darknet“ zur Last legt. Dort würde in größtmöglicher Anonymität gehandelt, was in der analogen Welt zurecht verboten sei: Drogen, Waffen, Missbrauchsdarstellungen von Kindern etc. pp. Ermöglicht werde all das durch „Tor“-Browser, die anonymes Surfen im Netz ermöglichen. Um dagegen vorgehen zu können, hat der Bundesrat einen Gesetzentwurf auf den Weg gebracht, der zukünftig unter Strafe stellen soll, wenn jemand zugangsgeschützt im Tor-Netzwerk eine Plattform betreibt, damit dort Drogen oder „crime as a service“-Dienste gehandelt werden.[1]

Interessant für die Sicherheitsbehörden ist dabei weniger die neue Strafbarkeit. Der Verkauf einer Waffe ohne entsprechende Erlaubnis bei Verkäufer*in und Käufer*in war auch bislang schon strafbar. Diese Strafbarkeit soll nun weit in das Vorfeld einer konkreten Beihilfe zu Straftaten vorverlagert werden. Zugleich würden damit auch die Schwellen für einen Einsatz von Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) und Quellen-TKÜ abgesenkt. Polizei und Staatsanwaltschaft erhielten damit neue Befugnisse für Kommunikationsüberwachungen.

Trotz des vorgeblichen Versuchs, einen möglichst eingegrenzten neuen Tatbestand zu schaffen, ist eine quasi uferlose Anwendung gegen die Betreiber*innen von Tor-Knotenpunkten möglich – denn dass deren Infrastruktur für kriminelle Machenschaften genutzt werden kann (diese also „ermöglicht“), dürfte den Betreiber*innen klar sein. Wichtig sind diese Knotenpunkte aber nicht allein für deutsche Nutzer*innen des Tor-Netzwerks, sondern vor allem für Nutzer*innen weltweit, die sich nur so gegen staatliche Überwachung und Verfolgung schützen können. Und auch, wenn die Norm nur auf die Betreiber*innen von darknet-Foren und -Plattformen angewendet wird, können rein nach dem Wort-

1 Bundesrat Drs. 33/19 v. 18.1.2019

laut der vorgeschlagenen Neuregelung auch jene betroffen sein, die keinerlei kriminelle Absichten hegen und selbst ihre Foren missbraucht sehen. So ganz nebenbei regelt der Gesetzentwurf die Auskunftspflichten von Postdienstleistern neu. Auskunft über die Sender*in oder Empfänger*in müssten nun auch dann erteilt werden, wenn sich die Postsendung noch nicht oder nicht mehr in der Verfügungsgewalt des Postdienstleisters befände. Die Befugnis, Auskunft über eine Postsendung zu verlangen, knüpfte bislang an die Befugnis zur Beschlagnahme an, quasi als sanfterer Eingriff. Da heutzutage aber Daten über den Versand einer Sendung schon vorher beim Postdienstleister vorhanden sind und nach Auslieferung noch für längere Zeit gespeichert bleiben, soll die wohl ohnehin bereits geübte Praxis des Zugriffs auf diese Daten nun legalisiert werden. Noch offen ist, was mit dem Gesetzentwurf im Bundestag geschieht. Im Koalitionsvertrag hatten sich CDU/CSU und SPD schon auf eine entsprechende Initiative verständigt. (Dirk Burczyk)

Telekommunikationsüberwachung 2016

Die Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) etabliert sich immer weiter als Standardmittel der Strafverfolgungsbehörden. Das belegt die Übersicht über Maßnahmen der TKÜ nach § 100a StPO, die vom Bundesamt für Justiz jährlich im Internet veröffentlicht wird.[2] 2016 gab es demnach insgesamt 21.355 Überwachungsanordnungen, davon 17.510 Erst- und 3.845 Verlängerungsanordnungen. Daraufhin wurden 35.698 Telekommunikationsanschlüsse überwacht. Betroffen waren 21.236 Mobilfunk-, 10.606 Internet- und 3.856 Festnetzanschlüsse. Im Jahr 2017 sanken diese Zahlen spürbar: Von 18.651 Überwachungsanordnungen wurden 15.669 erstmals erteilt, 2.982 verlängert. Betroffen waren 33.136 Telekommunikationsanschlüsse (20.022 Mobilfunk-, 9.508 Internet- und 3.606 Festnetzanschlüsse). Spitzenreiter in beiden Jahren waren die Bundesländer Bayern und Hessen mit 41,33 bzw. 41,5 Prozent der Anordnungen. Plausibel lässt sich das tatsächlich nur mit einer besonders niedrigen Schwelle erklären, ab der eine TKÜ von der Staatsanwaltschaft beantragt und offenbar von den Gerichten auch angeordnet wird. In beiden Ländern liegt der Anteil an bundesweit erfassten Straftaten der Polizeilichen Kriminalstatistik unter ihrem Anteil an der Bevöl-

2 www.bundesjustizamt.de/DE/Presse/Archiv/2019/20190115.html

kerung, im Falle Bayerns mit 10,9 gegenüber 15,7 Prozent sogar ziemlich eindeutig. Es handelt sich also jedenfalls nicht um die am stärksten kriminalitätsbelasteten Bundesländer, wie die Zahlen der TKÜ-Anordnungen für sich gesehen glauben machen könnten.

2016 wurden in 24.453 Strafverfahren TKÜ-Maßnahmen nach §100a Abs.2 StPO angeordnet, das bedeutet gegenüber dem Jahr 2008 mit 5.348 Verfahren eine Verfünffachung. Mit deutlichem Abstand am häufigsten wird die Telekommunikationsüberwachung bei einem Verdacht des Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz (§§ 29a, 30 Abs.1 Nr. 1, 2 und 4 sowie §§ 30a und 30b Betäubungsmittelgesetz) eingesetzt. Daraufhin wurden 2016 bundesweit 8.978 Verfahren angeordnet, 2017 waren es 8.108. Ein Verdacht auf Verbreitung, Erwerb und Besitz kinder- und jugendpornographischer Schriften, mit dem gern für die Ausweitung der TKÜ auf Formen der Überwachung informationstechnischer Systeme argumentiert wird, machte hingegen mit 44 bzw. 39 Maßnahmen in 2016 und 2017 nur einen geringen Anteil aus.

Die Statistik des Bundesamts geht allerdings nicht auf die Zahl der Betroffenen ein, es werden erst recht keine Angaben über mitüberwachte Drittpersonen gemacht. Und es geht aus ihr auch nicht hervor, in wie vielen Fällen die TKÜ zum Ermittlungserfolg führte – mit anderen Worten: ob sich also die hohe Zahl der Anordnungen wenigstens mit der Effizienz der Überwachung rechtfertigen lässt. (Maryam Kohlgraf)

BodyCam-Daten der Bundespolizei

Nach Ansicht des Bundesinnenministeriums ist die Bundesregierung derzeit nicht in der Lage, Daten in einer Cloud so abzuspeichern, dass die infrastrukturellen Datenschutzkriterien des *Bundesamts für die Sicherheit in der Informationstechnik* (BSI) erfüllt werden. Offenbar kann das auch kein deutsches Unternehmen, denn den Auftrag zur Speicherung der bundespolizeilichen BodyCam-Daten erhält die Tochter des US-Konzerns Amazon, *Amazon Web Services* (AWS). Das berichtete die *Neue Osnabrücker Zeitung* im März 2019 unter Berufung auf den FDP-Abgeordneten Benjamin Strasser. Der hatte die Bundesregierung gefragt, warum sie „ein kaum kalkulierbares Risiko mit Blick auf hochsensible Daten“ eingehe.[3] Dieses kaum „kalkulierbare Risiko“ bezieht sich einerseits auf

3 Noz.de v. 2.3.2019; BT-Drs. 19/8180 v. 7.3.2019, S. 22

Amazon, denn das Unternehmen könnte an die US-Regierung Nutzerdaten weiterleiten und hat an US-amerikanische Polizeien seine selbstentwickelte Überwachungstechnologie „Rekognition“ ausgeliefert, die zur Gesichtserkennung in BodyCam-Bildern genutzt wird. Andererseits bezieht sich das Risiko auf den von der US-Regierung im März 2018 verabschiedeten CLOUD Act (*Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act*). Gestützt auf dieses Gesetz kann die US-Regierung auch auf Server von US-Unternehmen im Ausland zugreifen; eine Befugnis, die im *Patriot Act* von 2001 und in seinen nachfolgenden Modifizierungen als nicht abschließend geklärt galt. (Die EU plant übrigens derzeit einen EU Cloud Act, ebenfalls mit weltweitem Zugang zu Datenbanken).

Bis Ende 2019 will die Bundespolizei 1.100 BodyCams im Einsatz haben. Ende 2020 sollen alle 475 Dienststellen mit dann insgesamt 2.300 Kameras ausgestattet sein. Die damit erfassten Daten, die die Bundespolizei nun in der AWS-Wolke speichern will, seien auf den Servern „stark verschlüsselt“ und ließen „für sich genommen“ keine Zuordnung zu einzelnen Personen zu. Die Verknüpfung erfolge erst in einem internen „Vorgangsbearbeitungssystem“; Amazon habe daher auf personenbezogene Daten (identifizierte und identifizierbare Personen) keinen Zugriff, und das gespeicherte Material daher für Amazon auch keinerlei Mehrwert. Die Speicherfrist betrage 30 Tage. Länger würde nur gespeichert, wenn das Material als Beweismittel in Gerichtsverfahren dienen soll.

Dass keine deutsche Behörde und auch kein deutsches Unternehmen in der Lage sein soll, Daten sicher in einer Cloud speichern, die den bundesweiten Zugriff einer Behörde erlauben muss, ist jedoch genauso schwer zu glauben wie die Bekundung, dass die Daten so nichtssagend und so gut verschlüsselt seien, dass ein Zugriff nicht möglich und (wenn doch) nicht schädlich sei.

Wie auch immer: In den USA geben Polizeibehörden im Durchschnitt 70 bis 150 Euro pro Polizeikraft im Monat für die Speicherung von BodyCam-Daten in Clouds aus; in Washington D.C., wo 2.000 Polizeibeamt*innen BodyCams tragen und so am Tag 1.000 Stunden Material produzieren, werden zwar 40 Prozent nach 90 Tagen gelöscht, für die Speicherung des ‚restlichen‘ Materials aber zahlt die Polizei Tag für Tag, Monat für Monat, Jahr für Jahr… (Volker Eick)

Polizeiliche Todesschüsse 2017 (Korrektur)

Ein aufmerksamer Leser hat uns darauf hingewiesen, dass sich in der Tabelle der polizeilichen Todesschüsse 2017 in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 117 auf S. 78 offenbar ein Fehler eingeschlichen hat: Im Fall 12 ist noch ein Szenariumstext aus einer alten Tabelle stehen geblieben. Hier sind die richtigen Angaben:

Fall: 12

Name: Rozaba S.
Alter: 34 Jahre
Datum: 30.07.2017
Ort: Konstanz
Land: Baden-Württemberg
Szenarium: In einer Diskothek schießt ein Mann um sich; eine Person wird dabei getötet und mehrere andere verletzt. Als der Täter die Diskothek verlässt, kommt es zu einer Schießerei mit der Polizei. Dabei wird ein Beamter und der Täter verletzt. Dieser verstirbt im Krankenhaus.
Opfer mit Schusswaffe: Ja
Schusswechsel: Ja
Sondereinsatzbeamte: Nein
Verletzte/getötete Beamte: Ja
Vorbereitete Polizeiaktion: Nein

Wir bitten den Fehler zu entschuldigen.
Die Redaktion

Meldungen aus Europa

Aufräumen bei Interpol

Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation Interpol will zehntausende Haftbefehle auf einen möglichen Missbrauch zur politischen Verfolgung überprüfen. Interpol ist nach Artikel 3 der Statuten jede „Betätigung oder Mitwirkung in Fragen oder Angelegenheiten politischen, militärischen, religiösen oder rassischen Charakters" untersagt. Die internationalen Fahndungen zur Festnahme (die sogenannten „Rotecken") dürfen diese Politik nicht unterlaufen. Viele Länder nutzen den Interpol-Kanal trotzdem zur politischen Verfolgung.

Interpol speichert Angaben zu ausgeschriebenen Personen, Sachen oder Ausweisdokumenten in sogenannten ASF-Datenbanken („Automated Search Facility"). Die ASF-Datei für die Personenfahndung heißt „Nominals". Dort sind derzeit mehr als 200.000 Personen gespeichert, seit 2014 ist ihre Zahl um 30 Prozent gestiegen. Die Untersuchung betrifft nur jene Haftbefehle, die zwischen 2014 und 2016 ausgestellt worden sind. Die Bundesregierung gibt deren Zahl mit 80.000 an. Zuerst werden 3.700 auf der Interpol-Webseite veröffentlichte „Rotecken" überprüft.[1] Nicht durchgesehen werden die „Buntecken" in den Farben Blau („Bitte um den Aufenthaltsort der Ausgeschriebenen") oder Grün („Warnungen"), die von Staaten ebenso zur politischen Verfolgung genutzt werden könnten.

Zur Überprüfung des „Fahndungsaltbestands" hat Interpol eine Arbeitsgruppe „Notices and Diffusion Task Force" eingerichtet, an der sich neben einer Juristin des Bundeskriminalamts auch Behörden aus der Slowakei, Kroatien, Schweden und der Ukraine beteiligen.[2] Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz erwägt ebenfalls eine Entsendung von Personal aus den Landesjustizverwaltungen.[3]

1 BT-Drs. 19/8572 v. 20.3.2019
2 Ratsdok. 5843/19 v. 29.1.2019
3 BT-Drs. 19/7046 v. 16.1.2019

Im Juni 2014 hatte das Interpol-Sekretariat beschlossen, eingehende Haftbefehle zukünftig genauer zu prüfen. Auch die deutschen Regeln zum Umgang mit Interpol-Ersuchen wurden nach der umstrittenen Festnahme des ägyptischen Journalisten Ahmed Mansour im Jahre 2015 geändert.[4] Das Bundeskriminalamt (BKA) hat seitdem in mehr als 26.000 Fällen dem Bundesamt für Justiz oder dem Auswärtigen Amt Fahndungsersuchen von „besonderer Bedeutung in politischer, tatsächlicher oder rechtlicher Beziehung" zur Begutachtung vorgelegt. Wie zu diesen Fällen entschieden wurde, kann das Bundesinnenministerium nicht erklären; hierüber seien keine Statistiken geführt worden.

Seit 2014 erhielten die nationalen Zentralbüros in 130 Fällen eine Empfehlung des Interpol-Generalsekretariates zur Rücknahme von Fahndungen. Jedoch entschied die Bundesregierung, fünf Ersuchen trotz schwerwiegenden Verdachts nicht auszusondern, sondern als nationale Haftbefehle weiterzuführen.

EU-Vernetzung von Polizeiakten

Die Europäische Union prüft die grenzüberschreitende Vernetzung von Polizeiakten. Damit könnten Ermittlungsbehörden in anderen Mitgliedstaaten abfragen, ob bei einer Polizeidienststelle Informationen über Verdächtige oder Beschuldigte vorhanden sind. Bislang ist im Rahmen des europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) nur der Austausch über rechtskräftige Verurteilungen möglich.

Seit vielen Jahren fordern einige Regierungen auch die Einführung eines europäischen Polizeiregisterinformationssystems (European Police Records Information System, EPRIS). Dabei würden die Ermittler*innen nach dem „Treffer/Kein-Treffer-Verfahren" vorgehen: Abfragende Behörden können nicht direkt auf Daten in einem anderen Land zugreifen, jedoch nachfragen, ob Erkenntnisse zu bestimmten Personen vorhanden sind. Um die Daten zu bekommen, müssen sie ihre Anfrage begründen.

In einer Machbarkeitsstudie wurde bereits der „grundsätzliche polizeifachliche Bedarf" einer solchen Vernetzung festgestellt. Zur möglichen Umsetzung von EPRIS hat die Europäische Kommission im April 2018 das Projekt „Automation of Data Exchange Processes" (ADEP)

4 BT-Drs. 18/7132 v. 18.12.2015

gestartet.[5] ADEP wird von Frankreich geleitet, neben Behörden aus Finnland, Irland und Spanien sind das BKA und Europol daran beteiligt.[6] In einem Pilotprojekt testet das BKA im Rahmen von ADEP „die Vernetzung dezentraler Datenbestände". Dabei wird auch das Europol Information System (EIS) abgefragt. Vorerst werden keine echten Polizeiakten ausgetauscht, sondern pseudonymisierte Testdaten. Gegen Ende der Pilotphase sollen aber Tests durchgeführt werden, „die so weit wie möglich den Bedingungen eines potenziellen Echtbetriebes entsprechen".[7]

Über EPRIS könnte auch der seit langem umstrittene Austausch von Daten zu „reisenden Gewalttätern" eingeführt werden. Eine solche europaweite „Störerdatei" fordern die verantwortlichen Innenministerien regelmäßig nach größeren Gipfelprotesten. Zuletzt hatten deutsche Politiker*innen nach dem G20-Gipfel eine europäische Datenbank zu „brutalen Krawalltouristen" ins Spiel gebracht. Frühere Anläufe scheiterten jedoch, weil es an einer europaweit gemeinsamen Definition für „Störer" fehlt.[8]

EU will Big Data

Daten, die bei europäischen Strafverfolgungsbehörden gespeichert sind, sollen zukünftig besser genutzt werden. Die Europäische Union will dazu noch vor der Sommerpause Schlussfolgerungen zu „neuartigen verwertbaren Informationen" („Novel Actionable Information") verabschieden.[9] Sie sollen mithilfe neuer Verfahren erschlossen werden, sodass zusätzliche Informationen erkennbar werden. Dabei könnte auch Künstliche Intelligenz genutzt werden. Die „Novel Actionable Information" ist eine der Prioritäten der rumänischen Ratspräsidentschaft.[10] Die dabei genutzten Methoden und technischen Mittel sollen europaweit einheitlich sein.

---

5 Ratsdok. 15259/17 v. 12.12.2017
6 BT-Drs. 19/7310 v. 24.1.2019
7 BT-Drs. 19/484 v. 19.1.2018
8 www.cilip.de/2017/07/11/datenbank-zu-europaeischen-extremisten-wie-soll-der-seit-2001-verfolgte-plan-funktionieren
9 Ratsdok. 5572/19 v. 15.2.2019, online unter www.statewatch.org/news/2019/mar/eu-novel-info.htm
10 Ratsdok. 5843/19 v. 29.1.2019

Das Verfahren wird auch als Massendatenauswertung oder allgemein „Data Mining“ bezeichnet.[11] Dabei werden zunächst die relevanten Daten identifiziert. Anschließend werden strukturierte (bereits analysierte) und unstrukturierte Daten (sogenannte Rohdaten) auf verborgene Muster oder Zusammenhänge untersucht. Auch Europol soll die Technik nutzen. Die Polizeiagentur hat hierzu bereits zwei Seminare mit Behörden aus den Mitgliedstaaten abgehalten und Anforderungen zur Verbesserung der kriminalpolizeilichen Forensik definiert.

Im Rahmen der „Novel Actionable Information“ ist außerdem eine Plattform für den Wissens- und Erfahrungsaustausch geplant. Dabei sollen bereits existierende Projekte genutzt werden. Möglich wäre etwa der Ausbau der SIRIUS-Plattform, über die Handreichungen zur Abfrage von „elektronischen Beweismitteln“ abrufbar sind. Das Thema wurde zuletzt auf dem Rat für Inneres und Justiz am 7. und 8 Februar 2019 in Bukarest und im Ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) behandelt.[12]

Internetkontrolle im Eiltempo

Im Herbst hatte die Kommission den Vorschlag für eine Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte vorgelegt. Er basiert auf Schlussfolgerungen des Rates zur „Früherkennung terroristisch organisierter Aktivitäten, Radikalisierung und Rekrutierung“. Der Rat hat bereits im Dezember seine Position für die Trilog-Verhandlungen mit dem Parlament festgelegt, im April taten das auch die Abgeordneten.[13] Die Verabschiedung der Verordnung ist unter dem neu gewählten EU-Parlament noch in diesem Jahr geplant.

Zentraler Bestandteil der Verordnung sind kurze Fristen, innerhalb derer die Internetfirmen strafbare Inhalte entfernen müssen. Außerdem fordert die Kommission Uploadfilter für bereits bekanntes „extremistisches“ oder „terroristisches“ Material. Hierfür sollen die Algorithmen auf eine Datenbank zurückgreifen, die YouTube, Google, Twitter und Facebook gestartet haben. Dort werden keine ganzen Dateien gespeichert, sondern deren digitaler Fingerabdruck.

11 BT-Drs. 18/571 v. 19.2.2014
12 Ratsdok. CM 1319/19 v. 14.2.2019
13 https://netzpolitik.org/2019/eu-parlament-unterstuetzt-einstuendige-loeschfrist-fuer-terroristische-inhalte

Europol betreibt in Den Haag eine „Meldestelle“ für Internetinhalte, die selbst das Internet nach mutmaßlich kriminellen Inhalten durchsucht und anschließend Aufforderungen zur Entfernung an die Firmen versendet. Zur Verwaltung dieser Meldungen benutzt die EU-Polizeiagentur eine „Internet Referral Management Application“ (IRMa). Sie verarbeitet Accounts oder Inhalte, die bereits zur Entfernung gemeldet wurden, sodass eine zweite Meldung nicht mehr nötig ist. Manche Internetinhalte werden jedoch von Polizei oder Geheimdiensten beobachtet und sollen deshalb online bleiben. Auch diese Ersuchen, die im Widerspruch zu den Meldungen zur Entfernung stehen, werden über IRMa moderiert. Im Rahmen eines Pilotprojekts wurden Frankreich, die Niederlande sowie Belgien an die IRMa angeschlossen, im Januar folgte das BKA, das mittlerweile eine eigene „nationale Meldestelle“ betreibt.

Darüber hinaus sollen die Strafverfolgungsbehörden auch nach Inhalten suchen, die noch nicht bekannt und in IRMa gespeichert sind. Das EU-geförderte Sicherheitsforschungsprojekt „TENSOR“[14] will Möglichkeiten der automatischen Erkennung von „Material zur Förderung terroristischer Gewalt und Radikalisierung“ entwickeln. Auf der Projektwebseite wird dies als „Crawlen, Überwachen und Sammeln“ bezeichnet. Gefundene Inhalte werden anschließend kategorisiert und interpretiert, damit sie von Strafverfolgungsbehörden genutzt werden können. Die Software zur „Internetdurchdringung“ soll auch im Darknet ermitteln.

„TENSOR“ wird von der Polizei aus Nordirland geleitet. Neben weiteren europäischen Polizeibehörden sind mehrere Rüstungskonzerne und Forschungsinstitute beteiligt. Deutsche Teilnehmer*innen sind das Cybercrime Research Institute in Köln und die Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern. Beraten werden die Forscher*innen von der Deutschen Hochschule der Polizei, den Vereinten Nationen und von Interpol. Für die Forschungen in „TENSOR“ zahlt die Europäische Kommission rund 5 Millionen Euro, weitere 600.000 Euro finanzieren die Beteiligten. Das Projekt endet am 31. August, dann werden die Ergebnisse vorgestellt. (sämtlich: Matthias Monroy)

14 https://tensor-project.eu

Literatur

Zum Schwerpunkt

Literatur zum Thema „Vier Jahrzehnte Bürgerrechte & Polizei/Cilip" ließe sich auf verschiedenem Wege besprechen: Einer könnte in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre beginnen, als in der Bundesrepublik langsam und spärlich die Polizei, die Apparate des Gewaltmonopols im Innern, politisch und sozialwissenschaftlich entdeckt und die staatstragenden juristischen Apologien mit Alternativen konfrontiert wurden. Diese Lage hat sich deutlich verändert: Die sozialwissenschaftliche Beschäftigung mit der Staatsgewalt im Innern hat ein ansehnliches Ausmaß angenommen (nicht zuletzt durch den mit der Akademisierung der Polizeiausbildung bewirkten Ausbau von Forschung über die Polizei); soziale Bewegungen protestieren dauerhaft und öffentlichkeitswirksam gegen den Ausbau der Apparate; und innerhalb der Rechtswissenschaft haben sich Traditionslinien entwickelt, die die Ideen rechtstaatlich-demokratisch-liberaler Verfassungsstaaten gegen Politiken verteidigen, die in immer neuen Versionen versuchen, die staatlichen Zwangsgewalten auf Kosten von Grund- und Freiheitsrechten auszubauen.

Ein anderer Weg des Rückblicks könnte die Wirkungen kritischer Polizeibeobachtung und -analyse in Augenschein nehmen: Es gibt eine – in Konjunkturen wechselnde – Sensibilität in „Polizeifragen", auch wenn diese selten die Mehrheit der Bevölkerung ergreift. Insbesondere im Hinblick auf die Protestbewegungen sind kritische Informationen über die Entwicklung im inneren Sicherheitssektor wichtig – auch wenn nicht ersichtlich ist, dass sie zu einer bürgerrechtlicheren Politik geführt hätten. Die Wirkungen auf die Rechtswissenschaften sind begrenzt; denn der Mainstream bewegt sich in den Echokammern des juristischen Fachdiskurses, in dem nichtjuristische Quellen als nicht satisfaktionsfähig ignoriert werden. Und die sozialwissenschaftliche Polizeiforschung? Sie stellt mittlerweile eine bunte Landschaft dar, in der nicht immer klar wird, ob es sich um eine Forschung **für** die Apparate oder **über** die Apparate innerer Sicherheit handelt, ob es um die Effektivierung von Kontrollpraktiken oder um den Schutz von Bürgerrechten, ob es um die

suboptimale Anwendung des Rechts oder um fragwürdiges Recht und fragwürdige Praktiken geht.

Im Folgenden wird ein dritter Weg des Blicks auf die Literatur beschritten, indem zwei aktuelle Sammelbände etwas ausführlicher und ein antiquarisches Werk kurz gewürdigt werden.

Busch, Heiner; Funk, Albrecht; Kauß, Udo; Narr, Wolf-Dieter; Werkentin, Falco: *Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt, New York (Campus Verlag) 1985*

35 Jahre nach seinem Erscheinen ist dieser Band selbstredend veraltetet. Er stellte zum damaligen Zeitpunkt einen Meilenstein dar, weil er die erste sozialwissenschaftliche Gesamtdarstellung der „Polizei in der Bundesrepublik" war. Wer die Polizei(politik) bis in die 1980er Jahre nachvollziehen will, muss dieses Buch in die Hand nehmen. Die beiden empirischen Analysen (Strukturen der Apparate, Polizei in Aktion) sind heute als Vorgeschichte von Interesse, die dringend fortgeschrieben werden müsste. Vor allem fortgeschrieben werden müsste aber die Verbindung einer solchen detaillierten Analyse mit den Wandlungen des gesellschaftlichen Kontextes, die im letzten Kapitel des Bandes unternommen wird. Statt einer solchen Zusammensicht liefert die Gegenwart viele verstreute Bruchstücke, die darauf warten, dass ihr Verhältnis zueinander genauer – und unterhalb von Schlagworten – bestimmt würde. Exemplarisch wird dies an den folgenden Veröffentlichungen deutlich.

Loick, Daniel (Hg.): *Kritik der Polizei, Frankfurt, New York (Campus Verlag) 2018, 346 S., 24,95 EUR (als eBook: 22,99 EUR)*

Ein Band mit dieser Überschrift muss in einem Periodikum, das seine Existenz(berechtigung) der „Kritik der Polizei" verdankt, Zustimmung hervorrufen. Denn „Kritik an der Polizei" (der Titel ließ sich auch als von der Polizei zum Ausdruck gebrachte Kritik verstehen), die von demokratisch-menschenrechtlichen Positionen ausgeht, ist dauerhaft geboten. Jenseits dieser lobenswerten Intention verstört zunächst die Komposition des Sammelbandes, dessen 17 Beiträge in die Teile „Geschichte der Polizei", „Die Polizei gegen die Demokratie", „Polizei und Rassismus", „Die Polizei im Neoliberalismus" und schließlich „Jenseits der Polizei" gruppiert sind. Diese Gliederung scheint genauso beliebig wie die zwei bis vier Aufsätze, die die Teile jeweils mit Inhalt füllen. Mit Foucault und Agamben werden große Namen für den polizeigeschichtlichen Teil ins Feld geführt. Aber unklar bleibt, warum die Auswahl gera-

de auf diese Passagen fiel. Die drei Seiten Agambens sind so voraussetzungsvoll, dass sie nur miss- oder gar nicht verstanden werden können; und von Foucault gibt es Texte, die mehr zum Verständnis der Polizeientwicklung beitragen als dessen Analyse eines Textes aus dem frühen 17. Jahrhundert. Warum zwischen diesen Beiträgen eine Auseinandersetzung mit Adam Smith und eine Abhandlung zu den US-amerikanischen Sklavenpatrouillen, die 1866 endeten, platziert sind, bleibt ein Geheimnis, das der Herausgeber auch in seiner Einleitung nicht lüftet.

Die Beliebigkeit des Bandes gilt auch für die anderen Teile. Mal geht es um Deutschland, mal um Frankreich, mal um Kanada oder Südafrika. Polizeilicher Rassismus wird allein als Racial Profiling thematisiert. Und welche Gegenwartsanalyse ließe sich nicht unter „Die Polizei im Neoliberalismus" rubrizieren? Der willkürlich erscheinende Zusammenhang schmälert den Wert der einzelnen Beiträge durchgängig nicht. Einige Beispiele: Unter dem Titel „Polizei und Rechtsstaat: Über das Unvermögen, exekutive Gewalt einzuhegen" warnt Maximilian Pichl vor der Illusion, die strukturelle Verselbstständigung der Polizei ließe sich mit gesetzlichen Regulierungen aufhalten. An den aktuellen Beispielen der „drohenden Gefahr" und der Konstruktion „gefährlicher Räume" zeigt er, wie der Apparat in immer neuen Versionen liberale Versprechen unterläuft. Didier Fassins Aufsatz über „die Politik des Ermessensspielraums" verdeutlicht am französischen Beispiel, wie die Praktiken der handarbeitenden Polizist*innen mit den politischen Strategien der Feinderklärungen und des „Sicherheitsmanagements" ineinandergreifen. Am Berliner Beispiel kann Jenny Künkel die Bedeutung lokaler Sicherheitsdiskurse für die polizeiliche Positionierung nachweisen. Die Polizei erscheint hier als komplexe Organisation, in der unterschiedliche Orientierungen sichtbar werden: Entdramatisierung des Sicherheitsgeschehens auf der einen, Betonung von Kontrollstrategien auf der anderen Seite. Zugleich wird aber auch deutlich, dass selbst „aufgeklärte" Polizeistimmen den Kontrolldiskurs verstärken. Am Ende des Bandes will Kristian Williams „die Polizei überflüssig machen". Quer über den Erdball sucht er nach Beispielen, in denen Gemeinschaften und nicht der Staat für die „öffentliche Sicherheit" verantwortlich waren. Liest man gegen die Intention des Autors, so muss man feststellen: Regelmäßig sind sie am staatlichen Monopolanspruch gescheitert; und mitunter scheint dies aus bürgerrechtlicher Sicht ein Segen gewesen zu sein. Bemerkenswert an dem Aufsatz ist der durchgängige Glaube an die Selbstregulierungsfähigkeit von „Gemeinschaften" – bemerkenswert deshalb, weil der Autor

gegen Ende des Aufsatzes auf das Problem verweist, dass es „in dem meisten Fällen … keine Community“ mehr gibt.

Die Fundstücke der Beiträge werden leider nicht zusammengebracht. Der Herausgeber beschränkt sich in seiner Einleitung im Wesentlichen auf die Kurzvorstellung der folgenden Aufsätze. Zentrale inhaltliche Elemente bilden einerseits die „differentielle Operationslogik“, auf die Daniel Loick mehrfach hinweist: Polizei handelt anders, ob sie mit Mann oder Frau, mit Einheimischen oder (vermeintlich) Fremden, mit weißen oder farbigen Menschen, mit Armen oder Reichen, mit Street corner-Jugendlichen oder Manager*innen zu tun hat. Das stimmt, ist aber vielleicht auch wieder ein wenig zu plakativ, denn „die“ Polizei ist dann doch wieder ein heterogenes Gebilde. Der zweite Topos der Einleitung nimmt Bezug auf die Entstehung des modernen Polizeibegriffs, durch den die alte „polizey“ von ihren sozial regulierenden Aufgaben befreit und auf Gefahrenabwehr und Strafverfolgung reduziert wurde. Durch diese Entwicklung sei „das Soziale depolitisiert und das Problem der Armut individualisiert“ worden. Unabhängig von ihren sozialen Entstehungsfaktoren habe so eine Sphäre der „Sicherheitsproduktion“ entstehen können, der man ihren Ursprung nicht mehr ansieht. Das war in der Tat der Kampf des liberalen Bürgertums: Dass der Staat sich aus dem bürgerlichen Alltag herauszuhalten habe und nur dort eingreife, wo die Sicherheit (der Person, des Eigentums, des Staatswesen) in Gefahr geriet. Wie die freiheitssichernden Wirkungen dieser funktionellen Differenzierung realisiert und in den „Perspektiven, … die über eine polizeiliche Rechtsdurchsetzung hinausweisen“ aufgehoben werden können, das lässt der Band – leider – offen.

Howe, Christiane; Ostermeier, Lars (Hg.): *Polizei und Gesellschaft. Transdisziplinäre Perspektiven zu Methoden, Theorie und Empirie reflexiver Polizeiforschung, Wiesbaden (Springer VS) 2019, 273 S., 44,99 EUR (als e-Book: 34,99 EUR)*

Während der Loicksche Sammelband eine deutlich politisch-gesellschaftliche Ausrichtung aufweist, ist für Howe und Ostermeier die Wissenschaftsorientierung zentral. Ausweislich der Einleitung geht es in dem Band – und der ihm zugrunde liegenden Tagung an der FU Berlin im Jahr 2014 – darum, die „disziplinäre Fragmentierung der deutschen Polizeiforschung … ein wenig zu verringern“. Die Basis bildet dabei eine soziologische Herangehensweise, die das Erkenntnisinteresses gleichermaßen auf den Forschenden wie auf den Forschungsgegenstand richtet

(deshalb „reflexive Polizeiforschung“). Was auf den ersten Blick aufgeklärten Zeitgenoss*innen als trivial erscheinen mag – dass die Beobachtenden um ihre eigene Zeit- und Gesellschaftsgebundenheit, ihre eigenen sie leitenden und begrenzenden Kontexte wissen und diese in ihren Arbeiten thematisieren – wandelt sich schnell zur Verniedlichung des Gegenstandes: Durch den konstruktivistischen Blick werde „die Pluralität als Grundverfassung von Gesellschaften anerkannt“. Bemerkenswert, weil es sich bei der Polizei um eine Einrichtung handelt, die ihrem Wesen nach mit dem Kampf gegen „Pluralität“ befasst ist bzw. wird. Dass es demnach „keine in dem Sinne objektive, privilegierte Beobachterperspektive geben“ könne, kann deshalb nur behaupten, wer die Dimensionen von Gewalt, Macht und Herrschaft aus den Augen verloren hat.

Die zehn Beiträge des Bandes halten sich nur zum Teil an dieses Programm. Sie verzichten fast regelmäßig auf die Selbstreflexion. Und die „Pluralität der Perspektiven“ wird, gerade weil auch die nicht reflektiert wird, zur affirmativen Beliebigkeit. Dabei sind die Aufsätze durchaus lesenswert und geben Einblick in aktuelle Forschungsansätze, insbesondere solche, die sich ethnografischer Methoden bedienen, aber sie lösen das (selbst)kritisch-reflexive Versprechen überwiegend nicht ein.

Der Einleitung folgt ein Beitrag von Rafael Behr. Ein ausgewiesener Kenner schreibt über „Die polizeiliche Konstruktion der ‚gefährlichen Fremden‘“. Handelte es sich um die angekündigte „reflexive Polizeiforschung“, dann hätte der Autor reflektieren müssen, dass er als weißer Mann, als staatlich finanzierter Hochschullehrer etc. über ein Thema schreibt, das ihn wohl nie betreffen wird. Betroffene würden in der Residenzpflicht nach § 56 Asylgesetz vermutlich nicht „als abstrakt gesehen eine wenig zu beanstandende Steuerungsfunktion“ betrachten. „Reflexiv“ würde bedeuten, diese versteckten Bewertungen zu thematisieren.

Demgegenüber erfüllt Daniela Hunolds Bericht über ihre teilnehmende Beobachtung am schutzpolizeilichen Dienst einer westdeutschen Großstadt die Ankündigung, „reflexive“ Forschung zu betreiben. Denn unter „Polizeialltag, hegemoniale Männlichkeit und reflexive Ethnografie“ (so der Untertitel) wird ausführlich thematisiert, dass die Forschende als Frau in eine Institution „hegemoniale(r) Männlichkeit“ eintritt und von ihr Positionierungen im Feld erwartet werden. Positionierungen, die dazu führten, dass sie ihren „Aufmerksamkeitsfokus im Laufe des Forschungsprozesses mitunter“ veränderte.

Im nachfolgenden Beitrag über die der New Yorker Polizei beschreibt Niklas Creemers das Zusammenwirken polizeilicher (edv-ge-

stützter) Kriminalitätskartierungen und polizeilicher Einsatzstrategien. In der Actor-Network-Theory sieht er das methodische Potenzial zur Analyse derartiger Prozesse. Von Selbstreflexion des Forschenden im Feld keine Spur. Das gilt ebenfalls für die nachfolgenden Aufsätze von Jan Beek (Vergleich polizeilicher Praxis in Deutschland und Ghana) und Christiane Howe über präventive Polizeiarbeit. Nach einer kritischen Perspektive sucht man in diesen Arbeiten vergebens. Die dichte Annäherung an die Untersuchungsgegenstände führt dazu, dass Beek nicht die Frage nach den Regeln des Zusammenlebens in Ghana jenseits der Polizei stellt. Sie führt bei Howe dazu, dass die Strategien von Präventionspolizist*innen – mit anerkennend-lobendem Unterton – nachgezeichnet werden. Dabei wird die Definition des Präventionsbegriffs von diesen ebenso übernommen, wie das rechtliche Spannungsfeld, in dem diese Art von Prävention steht (Stichwort: Legalitätsprinzip), ignoriert wird. Wer betont, dass diese Prävention „als eine anders verfasste polizeiliche Arbeit begriffen werden" kann, der/die sollte nicht verschweigen, dass sich dann der Radius, der Zuständigkeitsbereich der Polizei massiv erweitert – ohne dass sich die Kernfunktion der Institution geändert hätte.

Auch in dem gemeinsam mit Dörte Negnal und Yannik Porsché verfassten Beitrag wird deutlich, wie begrenzt der Horizont „reflexiver Polizeiforschung" ist. Der „ethnomethodologischen Perspektive" gehe es darum, „kritische Institutionenforschung" um eine „gegenstandsorientierte Dimension zu ergänzen" – als ob sozialwissenschaftliche oder juristische Arbeiten nicht auf ihre Gegenstände orientiert seien. Aber unter „gegenstandorientiert" verstehen die Autor*innen, sich der Gegenstandsdefinition der Beforschten anzupassen: „die ‚Spielräume', in denen sich Polizei(beamt*innen) bewegen, auszuloten und zu eruieren, wie sie diese (anders) füllen". Das ist Forschung mit dem Ziel, „im Sinne eines maßvollen Fortschritts pragmatische Alternativen zu eröffnen". (Schlusssatz!)

Im Beitrag von Peter Ullrich über „Polizei im/unter Protest erforschen" wird deutlich, was die vorhergehenden Beiträge des Bandes verschwiegen haben: Wie war es ihnen gelungen, an Streifenfahrten teilzunehmen, die Polizeiarbeit auf den Revieren zu beobachten, mit Polizist*innen Interviews zu führen? Die Polizei ist eine – auch gegenüber externer Wissenschaft – abgeschottete Institution. Der Zugang zu ihr muss von oben gewährt werden. Ullrich schildert die Phasen und Strategien, wie der Apparat und die in ihm Arbeitenden versuchen, sich von Wissenschaftler*innen nicht zu genau in die Karten gucken zu lassen. In

den „Fünf Barrieren auf dem Weg zur Polizei“ wird detailliert nachgezeichnet, vor welchen Schwierigkeiten der Feldzugang stand und welche methodischen Verzerrungen berücksichtigt werden müssen, wenn die Befunde aus dem „Feld“ präsentiert werden. Ernüchternd sind allerdings die als Schlussfolgerung vorgestellten „Ansätze zum Umgang mit Schwierigkeiten in der Polizeiforschung“: Dass auf Datentriangulation verwiesen wird, Interviewführung zu zweit empfohlen und Tipps zum Verhalten bei Interviews gegeben werden und schließlich zur „Selbstreflexion“ aufgefordert wird, das wirft ein bezeichnendes Licht auf die methodischen Nicht-Standards in der deutschen Polizeiforschung.

Benjamin Derin und Tobias Singelnstein liefern einen aktuellen, kompakten und kritischen Überblick über die in Deutschland existierenden „amtliche(n) Kriminalstatistiken“. Dass empirische Polizeiforschung, die mit diesen Daten arbeitet, deren Spezifika kennen muss, sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Die Autoren verstehen ihren Beitrag als Aufruf zu Vorsicht, die beschränkte Aussagekraft amtlicher Daten in der Arbeit mit diesen in Rechnung zu stellen. Damit schrumpft das Reflexive auf methodische Sorgfalt.

Bevor der Band mit einem Aufsatz von Dominik Nagl über „Émile Durkheim in Massachusetts“ abgeschlossen wird (ein Beitrag, dem erneut jede reflexive Perspektive fehlt), setzt sich Michael Jasch mit „Kritische(r) Lehre und Forschung in der Polizeiausbildung“ auseinander. Im ersten Teil zeichnet Jasch die verschiedenen Formen der Akademisierung der Polizeiausbildung nach. Seine These, dass diese Veränderungen „keinen Einfluss auf die ‚Polizistenkultur‘ der Berufsanfänger*innen“ hat, kann er plausibel belegen. Im letzten Kapitel werden die sich aus der Akademisierung ergebenden Forschungschancen thematisiert, denn mit den Fachhochschulen und Akademien wächst das wissenschaftliche Personal im polizeilichen Institutionengeflecht. Während es externen Forscher*innen an Zugängen zum Forschungsfeld fehle, mangele es „den potenziellen Forscher*innen mit Zugängen … an den notwendigen Ressourcen“. (Hier schreibt der Hochschullehrer Jasch über die Bedingungen seiner wissenschaftlichen Existenz; „reflexiv“ wäre, wenn dies auch thematisiert würde.) Die Bedingungen an polizeinahen oder -eigenen akademischen Instituten stehen der Entwicklung einer kritischen Forschung über die Polizei entgegen. (sämtlich: Norbert Pütter)

Aus dem Netz

https://kop-berlin.de

Die Berliner „Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt“ (KOP) wurde 2002 gegründet. Ähnliche Gruppen sind in Kiel (https://kop-kiel.de) und Bremen (https://kopbremen.noblogs.org) entstanden. KOP verfolgt das Ziel, „auf verschiedenen Ebenen institutionellem Rassismus entgegenzutreten und damit den rassistischen Normalzustand zu durchbrechen“ (Selbstdarstellung): Die Betroffenen sollen gestärkt, die Öffentlichkeit über rassistische Praktiken informiert und die Polizei soll verantwortlich und unter Druck gesetzt werden.

In sechs Kategorien gibt die Homepage Auskunft über die Arbeit von KOP. Unter „Was darf die Polizei, was nicht?“ und unter „Schritte gegen Polizeigewalt“ findet man knappe Darstellungen der Rechtsgrundlagen polizeilichen Handelns und Verhaltensratschläge für Betroffene und Zeug*innen. Unter „Beratung“ werden Adressen und Kontaktdaten von Opferberatungsstellen (in Berlin und den östlichen Bundesländern) aufgelistet. In der Rubrik „Veranstaltungen“ stellt die Kampagne ihre Aktionen vor: aktuell etwa die Präsentation eines Rechtsgutachtens zu den „gefährlichen Orten“ in Berlin, das im Rahmen von „Ban! Racial Profiling!“ entstanden ist. Als „Artikel“ sind auf der Seite teilweise Beiträge aus anderen Quellen eingestellt, teilweise handelt es sich um Originaltexte. Die Suche kann nach vorgegebenen Themen („Urteile“, „Unabhängige Kontrollinstanz“ etc.) eingegrenzt werden.

Wer – auch als nicht unmittelbar Betroffene*r – mehr über die rassistische Polizeiwirklichkeit in Deutschland wissen will, wird unter „Chronik“ umfangreich und anschaulich informiert. Aktuell hat die „Chronik rassistisch motivierter Polizeivorfälle für Berlin von 2000 bis 2018“ einen Umfang von 250 Seiten. Die Fallschilderungen sind von KOP verfasst und beruhen auf der Auswertung verschiedener Quellen – von Medienberichten bis zu Schilderungen von Betroffenen oder Zeug*innen. Auch die straf- und zivilrechtlichen Folgen der Vorfälle werden präsentiert. Bei dieser – gewiss unvollständigen – Sammlung handelt es sich „um Gegenerzählungen, die die Wahrnehmung polizeilichen Verhaltens aus Sicht der Betroffenen wiedergeben und offiziellen Darstellungen in der Regel widersprechen.“ (Norbert Pütter)

Sonstige Neuerscheinungen

Milz, Kristina; Tuckermann, Anja (Hg.): *Todesursache: Flucht. Eine unvollständige Liste, Berlin (Hirnkost-Verlag), 2018, 453 S., 3,99 EUR*
Pünktlich zum Internationalen Tag der Menschenrechte am 10. Dezember 2018 hat der Berliner Hirnkost-Verlag ein erschreckendes Buch herausgebracht. Vertreten sind darin Texte von Autor*innen von (zumeist) Menschenrechtsgruppen und universitären Seminaren, aber auch aus der evangelischen Kirche und dem PEN-Club. Treffender als Heribert Prantl, Redakteur der Süddeutschen Zeitung, dies in seinem Beitrag tut, kann man die zynische europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik kaum deutlich machen: „Der Leiche von Aamir Ageeb ging es gut. Sie stand unter der Obhut der Staatsanwaltschaft und fand Betreuung nach den Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren. Die Gerichtsmedizin in München inspizierte und obduzierte den Leichnam. Die Rechtsmedizin in Frankfurt wiederholte die Totenschau, ‚um ja nichts zu versäumen', ..." (S. 19). Im Folgenden skizziert er den Fall des Asylbewerbers Ageeb und die Umstände seines Todes auf dem Abschiebeflug in den Sudan – um schließlich zu dem Ergebnis zu kommen: „Wenn es bei der Rettung des Euro so kläglich wenig Einsatz gegeben hätte wie bei der Rettung von Flüchtlingen: Es gäbe den Euro schon längst nicht mehr." (S. 21) Nicht minder aufwühlend ist der Fall des sudanesischen Flüchtlings Nur Zakaria Adam, der – unterstützt von einem Mitarbeiter der Freien Universität Berlin – lange um seine Anerkennung kämpfen musste und als er Ende 2013 endlich einen Aufenthaltstitel bekam, vor Erleichterung an Herzversagen starb (S. 67f.).

Den umfangreichsten Teil des Buches mit rund 330 Seiten macht die Liste der rund 35.000 Menschen aus, die in den letzten 25 Jahren auf der Flucht nach Europa starben – eine Liste, die immer wieder durch kurze Präsentationen von Einzelschicksalen unterbrochen wird. Die Liste enthält nur die bekannt gewordenen Todesfälle und viele Tote bleiben hier namenlos. Zusammengestellt wurde die Liste von der Organisation UNITED for Intercultural Action mit Sitz in Amsterdam. Dieses Buch ist schwere Kost. Man sollte es dennoch lesen. (Otto Diederichs)

Summaries

40 Years of CILIP

Transformation and Continuity – Four Decades of Critique of "Internal Security"

by Norbert Pütter

Founded in 1978, CILIP is a child of the seventies which were marked by the experience of the fight against terrorism, the occupational bans against left wing people and a technocratic police reform. The subjects and focal points of the journal varied over the years – from protest policing to covert police methods to – once again since 2001 – anti-terrorism. Civil liberties as guiding principles meant not only search for new forms of monitoring of police and intelligence services, but also reflections on alternatives to police or at least a fundamental reform.

Security, Prevention and Police: Civil Rights and the Transformation of Domestic Security

by Tobias Singelnstein

The field of domestic security has undergone fundamental changes in the past decades. New concepts and practices, in particular concerning the police, are not so much aimed at specific events such as crimes or tangible threats anymore, and instead claim to accomplish comprehensive security. Domestic security is becoming a permanent practice tasked with the handling of potential problems as soon and as sweeping as possible. This preventive alignment leads to the dissolution of boundaries within criminal, police and criminal procedure laws, as well as to the weakening of judicial oversight.

Civil Rights in Movement: Defending Democracy in the Streets

by Elke Steven

Over the past 40 years, a diverse array of social movements has come to the fore, and protests in the streets have become much more common.

This development has been assisted by various landmark decisions by the Federal Constitutional Court – starting with the Brokdorf decision in 1985. Still: no matter the issue, organizers of and participants in demonstrations almost always have to deal with government surveillance and interventions including restrictions, bans, checks, violence or arrests. Defending democracy and human rights in the streets continues to be vital.

Surveil and Exclude: What Connects Neoliberalism and Unchecked Penal Power

by Helga Cremer-Schäfer

Punishment and control correlate with the mode of production. They are conveyed through ideology: e.g. they demonstrate the consequences of not working. Neoliberalism continued this technique of governance, albeit more excessive and more exclusive. Prospering Fordism allowed for limited depenalization (but hardly decriminalization). This responded to criminal law's legitimacy deficit. Neoliberal moral panics yielded new legitimizations: They transformed a sense of social unease about inequality into social fear. To nevertheless make abolitionism conceivable again, knowledge of legitimization must be scrutinized, and alternatives to control and punishment pointed out.

Camp Systems: Gaps in the History of the Private Security Industries

by Volker Eick

Even though the national-socialist internment, deportation and destruction of the European Jews was a state-run (a mainly police-run) "enterprise", the industrial and trading capital, and with them the security industries, participated actively in the surveillance of Jews, forced laborers and prisoners of war and the respective camps. These gaps in the history of the sector are to be considered before it is made an integral part of our future camp systems – by way of a separate law.

Policing the Poor: Police at the Fringes of Society

by Norbert Pütter

The „poor" are no longer those whose protests in the form of "food riots" have to be put down by the police (and the military). By the

means of welfare policy, the edge is taken off poverty. The poor are individualized – and thereby pacified and disciplined. Only a small part of the poor population is dealt with by the police: beggars, homeless people and junkies, youth subcultures, and migrants.

Inspection at the Day Laborers Market: Racism and the Securitization of Social Issues

by Lisa Riedner

With a new law, the German federal government is planning to ban so-called day laborer exchanges – ostensibly for the protection of the workers. In fact, these self-organized job markets are more than just instruments of exploitation. They represent meeting points as well, in particular for workers from EU states. The fact that more repression does not protect the migrant workers but instead further marginalizes them was proven by a police and customs raid in Munich in 2013, which can be considered a harbinger of the new draft law.

The EU Border Regime in the Mediterranean: Acts of Mercy and Calculated Deaths

by Britta Rabe

Over the last four years, the „Watch the Med Alarmphone" has been offering an around-the-clock telephone hotline for refugees in distress on the Mediterranean Sea. In 2018, the clashes at the Libyan coast were the focus of attention. Preventing the arrival of refugees in Italy was pursued through the criminalization of the civil rescue fleet. The EU instead supports the Libyan coast guard. Italy engages in a policy of closed ports.

(In)Justice at the Border. Human Rights Interventions Against Push-Backs

by Carsten Gericke and Vera Wriedt

Push-backs violate fundamental human rights but are nevertheless systematically employed at the EU's external borders – e.g. at the fences of Ceuta and Melilla, the Spanish enclaves in Africa. The Guardia Civil regularly pushes refugees and migrants who have managed to reach the Spanish side of the border fortifications back to Morocco through the fences. In October 2017, the ECHR's third chamber ruled this treatment

to be in violation of the European Convention on Human Right's prohibition of collective deportations. The final decision by the Grand Chamber is expected in 2019.

Automated Identity Verification in Asylum Procedures: Computers Deciding the Fate of Refugees

by Anna Biselli

Over the last few years, the Federal Agency of Migration and Refugees has increasingly been counting on IT systems to determine and verify the identities of refugees. But the systems are causing problems: they are prone to errors, and heavily impinge on the privacy rights of those seeking protection. Asylum procedures are further dehumanized, fates are increasingly entrusted to machines.

What We Can Know: Production and Management of Knowledge Within the Police

by Stephanie Schmidt

With its organizationally established secrecy, the police restricts the view from outside. It governs the knowledge regarding the situations it polices. In its outward communication, the police manages to present itself as a protagonist that produces extraordinarily objective and neutral knowledge through formal and bureaucratic techniques. This largely unchallenged position as an expert institution makes police assessments and the actions they entail widely inaccessible to review and critique.

Knowledge of Racial Police Violence: It Didn't Happen as Long as Nobody Talks About It

by Johanna Mohrfeld and Schohreh Golian – Kampagne für die Opfer rassistischer Polizeigewalt

In order to make visible the issue of police racism, the experiences of people of color concerning the discrimination and violence they are subjected to by the police must be validated, and the reports of affected people and witnesses must be documented and made public. This is the work the "Kampagne für die Opfer rassistischer Polizeigewalt" in Berlin has dedicated itself to.

Racial Profiling in Germany: Not a Question of Individual Wrongdoing

by Bafta Sarbo

Racial Profiling is a term used for racist police checks during which people are subjected to inspection based on phenotypic attributes, especially skin color. This discriminatory practice is encouraged by laws that empower police to conduct checks without specific cause. These checks are largely carried out in areas predominantly inhabited by migrants. They are not the result of individual racist attitudes, but rather significant evidence of institutionalized racism.

There Will Be Censorship: On the Ban of „linksunten.indymedia“

by Angela Furmaniak and Kristin Pietrzyk

In August 2017, the Federal Ministry of the Interior had the left-wing online platform „linksunten.indymedia.org“ banned. In the wake of the ban, the homes of the site's alleged operators were searched, as was a leftist cultural center. With this, the Interior Ministry not only disregards the freedom of press and of speech, but once again ignores the rule of separation of police and intelligence services. The domestic intelligence service's "insights" were supposed to justify the selection of those affected by the searches, and the service is to be tasked with the assessment of the confiscated data and documents.

State of Emergency and Social Movements: The State of Emergency in France 2015-17

by Fabien Jobard

After the November 2015 attacks, president François Hollande declared a state of emergency that was eventually extended until November 2017. The emergency laws permit measures such as searching homes and putting people under house arrest. But France's police and security forces don't need a state of emergency to employ extraordinary violence. This is evidenced by the handling of the "yellow vests".

Staging a State of Emergency

Interview by Christian Meyer

The G20 summit was met by the German police with one of the largest and most expensive campaigns in the history of the Federal Republic. And yet, the goal of a city under complete control proved unattainable. The Berlin group *andere zustände ermöglichen (*aze) and the sociologist Peter Ullrich talk about riots, media polarization, and the limits of the rule of law.

Sand in the Gears. Fighting for the Right to Assembly

by Michael Plöse

A central characteristic of the fundamental right to assembly is the recognition that protests have to be unreglemented and free from state intrusion. They shall – in the words of the Constitutional Court – „save the political machine from petrification in busy routines“. To create the necessary public awareness new forms of action are required. They are confronted with a law on assemblies based on regulations and sanctions which is still rooted in the fifties and police forces equipped with the newest surveillance technology.

Monitoring Police Conduct: Difficult Paths

by Anna Luczak

In the administrative courts, complaints against the police can lead to the general establishment of unlawfulness at most. In the criminal courts, police witnesses are regularly considered to be more credible than civilians. New forms of oversight would not only have to be independent, but also include broad investigative powers. Sadly, the ombudsmen's offices established in several of the German states have so far been overwhelmed by the task of monitoring the police.

European Police Congress 2019: Commodification of Security

by Stephanie Schmidt and Roman Thurn

On February 19 and 20, 2019, the private journal *BehördenSpiegel* hosted the 22nd European Police Congress. Under the heading "Focus Europe: Migration – Integration – Security", representatives from politics, security agencies and businesses active in the field gathered.

Mitarbeiter*innen dieser Ausgabe

Anna Biselli, Berlin, Informatikerin und freie Journalistin

**aze,* Berlin, Gruppe „andere Zustände ermöglichen"

Dirk Burczyk, Berlin, Referent für Innenpolitik der Linksfraktion im Bundestag und Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Heiner Busch, Bern, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie

Helga Cremer-Schäfer, Frankfurt, Soziologin, Professorin a.D., Mitherausgeberin des Kriminologischen Journals, Redakteurin der Widersprüche

Otto Diederichs, Berlin, freier Journalist

Benjamin Derin, Berlin, Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Volker Eick, Berlin, Politikwissenschaftler

Angela Furmaniak, Freiburg, Rechtsanwältin, Fachanwältin für Strafrecht

Carsten Gericke, Hamburg, Rechtsanwalt

Schohreh Golian, Hamburg, Soziologin und Kriminologin, aktiv in der Kampagne für die Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP)

Tom Jennissen, Berlin, Rechtsanwalt, Mitglied des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins (RAV), Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Fabien Jobard, Paris, Forscher am Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP)

Maryam Kohlgraf, Freiburg, Studentin der Politikwissenschaft und europäischen Ethnologie & Kulturanthropologie

Anna Luczak, Berlin, Rechtsanwältin mit Schwerpunkt politisches Strafrecht und Polizeirecht

Christian Meyer, Berlin, Soziologe und freier Journalist, promoviert an der FSU Jena

Johanna Mohrfeldt, Berlin, Sozialarbeiterin, aktiv in der Kampagne für die Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP)

Matthias Monroy, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Wissensarbeiter, Blogger, in Teilzeit Mitarbeiter von Andrej Hunko MdB

Kristin Pietrzyk, Jena, Rechtsanwältin

Michael Plöse, Berlin, Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter an der Humboldt-Universität zu Berlin und der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Norbert Pütter, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Professor für Politikwissenschaft an der BTU Cottbus-Senftenberg

Britta Rabe, Frankfurt/M., Referentin beim Komitee für Grundrechte und Demokratie und aktiv beim Watch the Med Alarmphone

Lisa Riedner, München/Berlin, Kulturanthropologin, Mitherausgeberin der Zeitschrift „movements" und aktiv im Netzwerk „Europa in Bewegung"

Bafta Sarbo, Berlin, Mitglied im Vorstand der Initiative Schwarze Menschen in Deutschland

Stephanie Schmidt, Innsbruck, Kulturanthropologin, Universitätsassistentin für Europäische Ethnologie, Mitglied im Doktoratskolleg zu „Dynamiken von Ungleichheit und Differenz im Zeitalter der Globalisierung"

Christian Schröder, Berlin, Politologe, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Tobias Singelnstein, Bochum, Professor für Kriminologie an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum

Elke Steven, Berlin, Soziologin und Journalistin, Geschäftsführerin der Digitalen Gesellschaft e.V.

Roman Thurn, München, Soziologe, Doktorand an der Ludwig-Maximilians-Universität München, Stipendiat der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Eric Töpfer, Berlin, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte und Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Peter Ullrich, Berlin, Soziologe und Kulturwissenschaftler, forscht am Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin

Friederike Wegner, Berlin, Kulturwissenschaftlerin, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Vera Wriedt, Berlin, Programmbereich Flucht und Migration beim European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)

graswurzel revolution

Schwerpunkt GWR 440: Antifa

www.graswurzel.net

Antifaschistisches Blatt **info**

Antifaschistisches Infoblatt
Das Magazin für Antifaschismus.

Nr. 122 | Frühjahr 2019

KAMERADSCHAFT BLAULICHT

RECHTE NETZWERKE IN DEN SICHERHEITSBEHÖRDEN

Weitere Themen:

NS-Szene – Die „Aryans" vor Gericht
Rassismus – Ankerzentren. Schlacht der Euphemismen
Polen – Die Regierung jongliert am rechten Rand

Abo + aktuelle Ausgabe:
www.antifainfoblatt.de

I 97

Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten | Jahrgang 25

JEMEN 2019

Hungerspiele im Jemen: Das nächste Land wird zerstört > Der Krieg im Jemen: Geopolitik auf saudisch? > Geschichte der Misserfolge: Konflikt-Mediation mit Jemens Huthis 2004–2018 > ...

5.50

inamo e.V. Postfach 310727 10637 Berlin
0049 30 86421845
redaktion@inamo.de

SEBASTIAN COBLER STIFTUNG für Bürgerrechte

NETZWERK
der politische Förderfonds
www.netzwerk-selbsthilfe.de

UMBRUCH BILDARCHIV
umbruch-bildarchiv.org

bringt Bilder in Bewegung

ISSN 0932-5409